

# **Demoskopie und Demokratie**

**- Eine verfassungsrechtliche Analyse  
der Wahl- und Meinungsforschung im Lichte  
der repräsentativen parlamentarischen  
konsultativen Demokratie**

**und**

**der Problematik der Verhinderung von Veröffentlichungen demoskopisch  
ermittelter Wahlforschungsergebnisse  
(exit polls) am Wahltag  
in der Bundesrepublik Deutschland –**

**Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades des Fachbereichs  
Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität,  
Frankfurt am Main**

**vorgelegt von  
Seyed Shahram Iranbomy**

**Teheran (Iran)**

**2008**

**Datum der Promotion: 03.07.2008**

**Erstgutachter: Prof. Dr. Michael Bothe  
Zweitgutachter: Prof. Dr. Dr. Winfried Hassemer  
(Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts)**



## **Inhaltsverzeichnis:**

Literaturverzeichnis .....	6
2. Einleitung .....	50
3. Demokratie .....	59
3.1. Demokratiekonzeptionen .....	60
3.1. Etymologie .....	61
3.1.2. Partizipation und Repräsentation .....	62
3.2. Repräsentative versus plebiszitär-identitäre Demokratiekonzeption .....	64
3.2.1. Repräsentativ-liberale Demokratiekonzeption .....	65
3.2.2. Die identitäre Demokratiekonzeption .....	68
3.3. Weiterentwicklungen des repräsentativen Demokratiemodells .....	70
3.3.1. Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft .....	71
3.3.2. Pluralistisch-repräsentative Demokratietheorie .....	72
3.4. Neuere kritisch-partizipatorische Demokratietheorien .....	73
3.4.1. Deliberative Demokratie .....	74
3.4.2. Das Konzept der „Starken Demokratie“ .....	76
3.5. Zwischenergebnis .....	79
4. Kritische Betrachtung der repräsentativen Demokratie .....	80
4.1. Staatsangehörigkeit und Demokratie .....	80
4.1.1. Begriffserklärung .....	80
4.1.2. Funktion der Staatsbürgerschaft .....	81
4.1.3. Staatsvolk und BVerfG .....	82
4.1.4. Kritik am Staatsangehörigkeitskonzept .....	83
4.2. Parteien und Demokratie .....	85
4.2.1. Parteien und Grundgesetz .....	85
4.2.2. Parteienherrschaftskritik .....	87
4.2.3. Parteien- und nicht Politikverdrossenheit .....	89

4.3. Globalisierung und Demokratie.....	91
4.4. Zwischenergebnis.....	92
5. Das Grundgesetz und das Verhältnis der plebiszitären und repräsentativen Elemente .....	96
5.1. Bundesgerichte und Demokratie.....	96
5.2. Auslegung von Art. 20. 2 GG .....	99
5.2.1. Grammatikalische Auslegung.....	100
5.2.2. Systematische Auslegung .....	102
5.2.2.1. Art. 29 GG .....	103
5.2.2.2. Art. 146 GG .....	103
5.2.2.3. Homogenität .....	104
5.2.2.4. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG .....	106
5.2.2.5. Art. 76 ff GG .....	108
5.2.3. Historische Auslegung.....	109
5.2.3.1. Die Weimarer Republik.....	110
5.2.3.2. Der Parlamentarische Rat .....	112
5.2.4. Wertung.....	114
5.3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz .....	116
5.4. Verfassungspolitische Argumente für die Einführung plebiszitärer Elemente .....	117
5.5. Verfassungspolitische Argumente gegen die Einführung plebiszitärer Elemente .....	120
5.6. Zwischenergebnis.....	123
6. Demoskopie .....	125
6.1. Definition.....	127
6.2. Methoden der Demoskopie.....	128
6.2.1. Stichprobenerhebung .....	129
6.2.2. Fragetechnik .....	133
6.3. Historische Entwicklung der Demoskopie .....	136
6.4. Öffentliche Meinung .....	145
6.4.1. Sozialpsychologische Aspekte .....	146

6.4.1.1. Willenlose Individuen in der Masse.....	146
6.4.1.2. Öffentliche Meinung und Medien .....	148
6.4.1.3. Schweigespirale-Theorie .....	149
6.4.2. Öffentliche Meinung und Verfassung .....	150
6.4.3. Staatsrechtliche Funktion der Demoskopie .....	152
6.4.3.1. Integrationsfunktion .....	153
6.4.3.2. Legitimationsfunktion .....	154
6.4.3.3. Kontrollfunktion .....	154
6.5. Zwischenergebnis .....	155
7. Demoskopie und Wahlen .....	158
7.1. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Wahlen .....	158
7.2. Wählen als rationaler Entscheidungsakt.....	164
7.3. Wahlforschung.....	166
7.4. Wahlforschung als Manipulationsinstrument.....	170
7.4.1. Selbstkontrolle der Wahlforschungsinstitute.....	172
7.4.2. Wahlprüfungsgesetz i.V.m. Art. 41 GG .....	174
7.4.3. Strafrecht und Wahlen, §§ 107 ff StGB .....	175
7.4.4. Wahlaktbeeinflussung, § 32 BWG.....	176
7.5. Zwischenergebnis.....	176
8. Verbot von „exit polls“ .....	180
8.1. Entstehungsgeschichte des § 32 II BWG.....	182
8.2. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes.....	185
8.3. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes .....	187
8.3.1. Informationsfreiheit.....	187
8.3.2. Meinungsfreiheit .....	190
8.3.3. Pressefreiheit .....	201
8.3.4. Rundfunkfreiheit .....	203
8.3.5. Zensurverbot .....	205
8.3.6. Wissenschaftsfreiheit .....	206
8.3.7. Berufsfreiheit .....	210
8.4. Zwischenergebnis .....	213
9. Fazit .....	218

## Literaturverzeichnis

Altvater, Elmar / Mahnkopf, Brigitte:

Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung,  
Münster, 1993.

Arbeitskreis Deutscher Meinungsforschungsinstitute e.V. (ADM):  
Pressemitteilung von 05 / 1994: Gesetzliche Regelungen und  
Selbstbeschränkungen bei der Veröffentlichung von  
Wahlumfragen nicht durchführbar.

Arbeitskreis Deutscher Meinungsforschungsinstitute e.V. (ADM):  
Pressemitteilung von 06 / 1993: Wahlforschung: Instrument der  
Aufklärung oder Irreführung?

Arbeitskreis Deutscher Meinungsforschungsinstitute e.V. (ADM):  
Richtlinie für die Veröffentlichung von Ergebnissen der  
Wahlforschung, 1997, abgedruckt im Internet unter der Adresse:  
[www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de) / Richtlinien.

Arbeitskreis Deutscher Meinungsforschungsinstitute e.V. (ADM):  
Satzung, abgedruckt im Internet unter [www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de).

Arbeitskreis Deutscher Meinungsforschungsinstitute e.V. (ADM):  
News -Sonderdruck aus Planung und Analyse: Informationspflicht  
– Notwendige Grundinformationen zur Beurteilung veröffentlichter  
Umfrageergebnisse, 02 / 1994.

Arnim, Hans Herbert von:

Der Zuschnitt der hessischen Wahlkreise ist verfassungswidrig,  
Deutsches Verwaltungsblatt, 2003, S. 553 - 564.

Arnim, Hans Herbert von:

Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, Vahlen, 1984.

Arnim, Hans Herbert von:

Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung  
– am Volk vorbei, München, 2002.

Arnim, Hans Herbert von:

Wählen wir unsere Abgeordnete unmittelbar?, JZ 2002,  
S. 578 - 588.

Arnim, Hans Herbert von:

Wer kümmert sich um das Gemeinwohl? – Auflösung der  
politischen Verantwortung im Parteienstaat, ZRP 2002,  
S. 223 – 232.

Arzheimer, Kai:

Politikverdrossenheit – Bedeutung, Verwendung und empirische  
Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs, Wiesbaden,  
2002.

Asbach, Olaf:

Staat, Politik und die Verfassung der Freiheit – Zu den Anfängen  
des republikanischen Verfassungsdenkens in der französischen  
Aufklärung, Der Staat 2003, S. 1 – 35.

Bachrach, Peter:

Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische  
Analyse, Frankfurt am Main, 1970.

Badura, Peter:

Staatsrecht Systematische Erläuterung des Grundgesetzes,  
3. Auflage, München, 2003.

Baer, Susanne:

Vermutungen zu Kernbereichen der Regierung und Befugnissen des Parlaments, *Der Staat* 2001, S. 525 – 553.

Balders, Seven-Frederik / Hansalek, Erik:

Die demokratische Legitimation deutscher Mitglieder des Europäischen Gerichtshofs, *ZRP* 2006, S. 54 – 56.

Bandilla, Rüdiger / Hix, Jan-Peter:

Demokratie, Transparenz und Bürgerrechte in der Europäischen Gemeinschaft, *NJW* 1997, S. 1217-1219.

Barber, Benjamin:

Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen (Original: *Strong Democracy* – 1984), Hamburg, 1994.

Barth, Christian:

Die Rundfunkunternehmerfreiheit und ihre Auswirkungen auf das Bayerische Medienerprobungs- und Entwicklungsgesetz, München, 1990.

Battis, Ulrich / Gusy, Christoph:

Einführung in das Staatsrecht, 3. Auflage, Heidelberg, 1991.

Bauer, Hartmut / Huber, Peter M. / Sommermann, Karl-Peter

[Hrsg.]: *Demokratie in Europa: Verfassungsentwicklung in Europa*, Bd. 1. Tübingen 2005.

Bauer, Tomas:

Wissenschaftsfreiheit in Lehre und Studium, Berlin, 1980.

Bausback, Winfried:

Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen

Bundestag, Frankfurt, 1998.

Beckmann, Klaus / Dieringer, Jürgen / Hufeld, Ulrich [Hrsg.]:  
Eine Verfassung für Europa, 2. Auflage, Tübingen 2005.

Benda, Ernst:

Zukunftsfragen der parlamentarischen Demokratie, Zeitschrift für  
Parlamentsfragen 1978, S. 510 - 521.

Benda, Ernst:

Demoskopie und Recht, JZ 1972, S. 497 - 498.

Benz, Arthur:

Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse,  
Oldenburg, 2001.

Bleckmann, Albert:

Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, Köln, 1993.

Bleckmann, Albert:

Staatsrecht II Grundrechte, 3. Auflage, Köln, 1989.

Bluck, Carsten / Kreikenbohm, Henry:

Die Wähler der DDR - Nur issue-orientiert oder auch  
parteigebunden? Zeitschrift für Parlamentsfragen 1991,  
S. 495 - 502.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.):

Staat und Gesellschaft, Darmstadt, 1976.

Boehl, Henner Jörg:

Demos oder Plebs? Die politische Meinung, 2006, S. 53 - 59.

Boetteher, Eno:

Bundeswahlgesetz Kommentar, 13. Auflage, München, 1994.

Bogdandy, Armin von:

Die Minderheitspolitik der Europäischen Union, - Zugleich ein Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Fassung überstaatlicher Governance, Kritische Justiz 2007, S. 224 – 240.

Bojadzije, Manuela:

Kritik der Politik, Frankfurt, 1997.

Bothe, Michael:

Bericht über die Staatsrechtslehretagung in Basel,  
NJW 1978, S. 27 – 29.

Bothe, Michael:

Friedenssicherung und Kriegsrecht in:  
Graf Vitzhum, Wolfgang (Hrsg.): Völkerrecht,  
4. Auflage, Berlin, 2007, S. 637 – 727.

Boujong, Karlheinz:

Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten,  
Karlsruhe, 1989.

Brecht, Arnold:

Politische Theorie, Tübingen, 1961.

Bredt, Stephan:

Constitutional Economics und gewaltenteiliges  
Demokratieverständnis, Der Staat 2007, S. 589 - 595.

Bredt, Stephan:

Constitutional Economics und gewaltenteiliges

Demokratieverständnis, Der Staat 2007, 580 - 597.

Breit, Gotthard:

Wenden sich die Deutschen von der Politik ab? Das sinkende Interesse an der Politik belastet die Demokratie, politische Bildung, 2007, S. 130-138.

Bretthauer, Kathrin / Horst, Patrick:

Wahlentscheidende Effekte von Wahlkämpfen? Zur Aussagekraft gängiger Erklärungen anhand in der Zeitschrift für Parlamentsfragen publizierter Wahlanalysen, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2001, S. 387 - 408.

Brettschneider, Frank:

Kohl oder Schröder - Determinanten der Kanzlerpräferenz gleich Determinanten der Wahlpräferenz?, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1998, S. 401 - 421.

Brettschneider, Frank:

Abgehoben oder Bürgernah? Die Responsivität des Deutschen Bundestages, S. 258 - 280 in Oberreiter, Heinrich: Der Deutsche Bundestag im Wandel, Darmstadt, 2001.

Brettschneider, Frank:

Meinungsumfragen, Politische Vierteljahresschrift 1992, S. 63 - 78.

Brockhaus Enzyklopädie in 30 Bänden,  
Band 12, 21. Auflage, Leipzig / Mannheim, 2006.

Broß, Siegfried / Scholler, Heinrich:

Verfassungs- und Verwaltungsprozessrecht, Bonn, 1980.

Brugger, Winfried:

Rundfunkfreiheit und Verfassungsinterpretation, Heidelberg, 1991.

Bühl, Walter L.:

Einführung in die Wissenschaftssoziologie, München, 1974.

Bull, Hans Peter:

Staatlich geförderte Forschung in privatrechtlichen Institutionen,  
WissR. 1971, S. 35 – 56.

Bundesminister des Innern:

Bericht der eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn, 1955.

Bundesminister des Innern:

Bericht zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts, Bonn,  
1968.

Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.):

Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2007.

Bundeszentrale für Politische Bildung:

Parlamentarische Demokratie 1, Bonn, 1993.

Bürklin, Wilhelm / Klein, Markus:

Wahlen und Wählerverhalten, 2. Auflage, Opladen, 1998.

Butzer, Hermann:

Der Bereich des schlichten Parlamentsbeschlusses, Archiv des  
öffentlichen Rechts 1994, S. 61 - 107.

Classen, Claus Dieter:

Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, Tübingen, 1994.

Clemens, Thomas / Umbach, Dieter C.:  
Bundesverfassungsgerichtsgesetz Mitarbeiterkommentar und  
Handbuch, Heidelberg, 1992.

Dach, Peter:  
Veröffentlichung von Wahlprognosen: keine  
verfassungsrechtlichen Bedenken, in: Zeitschrift für ,  
Parlamentsfragen 1997, S. 231 ff.

Decker, Frank:  
Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“, Aus  
Politik und Zeitgeschichte, Nr. 10 / 06.03.2006, S. 3 – 9.

Decker, Frank:  
Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie. dargestellt an  
der Diskussion um die Einführung von plebiszitären Elementen in  
das Grundgesetz, Zeitschrift für Politikwissenschaft 2005,  
S. 1103 - 1149.

Decker, Frank:  
Politische Meinungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland  
- Eine Bilanz nach fünfzig Jahren -, Zeitschrift für Politik 2001,  
S. 31 - 69.

Deckers, Daniel:  
Wähler unter der Lupe, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom  
01.02.08, Nr. 27, S. 12.

Degenhart, Christoph / Schulze-Fielitz, Helmuth / Schäffer, Heinz  
(Hrsg.):  
Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe: Berichte und  
Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen  
Staatsrechtslehrer in Wien vom 4.-7. Oktober 1995, Berlin, 1996.

Degenhart, Christoph:

Staatsrecht, 8. Auflage, Heidelberg, 1992.

Deinert, Rudolf Günter:

Die PDS, die rechten Parteien und das Alibi der  
„Politikverdrossenheit“ Die Beweggründe westdeutscher Rechts-  
und ostdeutscher PDS-Wähler auf dem empirischen Prüfstand,  
Zeitschrift für Parlamentsfragen 1998, S. 422 - 441.

Deleder, Peter:

Rechtsstaat – Sozialstaat – Kulturstaat – Überlegungen zur  
Fortentwicklung alter Theorien, Kritische Justiz, 2007,  
S. 110 – 124.

Demirovic, Alex:

Freiheit oder die Dekonstruktion des Politischen – Ein Plädoyer für  
Kritik, in: Georg-Lauer, Jutta (Hrsg.): Postmoderne und Politik,  
Tübingen, 1992, S. 121 - 143.

Denninger, Erhard:

Staatsrecht, Hamburg, 1973.

Denninger, Erhard / Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schneider, Hans-  
Peter / Stein, Ekkehart (Hrsg.):

Alternativkommentare - Kommentar zum Grundgesetz für die  
Bundesrepublik Deutschland,

Band 1, Art. 1 - 37 GG, 3. Auflage, Luchterhand, 2001.

Band 2, Art. 38 - 146 GG, 3. Auflage, Luchterhand, 2001.

Dicker, Thomas:

Naturwissenschaften und Forschungsfreiheit, Berlin, 1991.

Doehring, Karl:

Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa,

ZRP 1993, S. 98 - 101.

Donovitz, Frank:

Journalismus und Demoskopie: Wahlumfragen in den Medien,  
Berlin, 1999.

Donsbach, Wolfgang:

Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampfkommunikation.  
Empirische und normative Aspekte der Hypothese über den  
Einfluss der Meinungsforschung auf die Wählermeinung in :  
Zeitschrift für Politik 1984, S. 388 - 407.

Dreier, Hans:

Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat,  
JZ 1994, S. 741 - 748.

Drexl, Josef:

Europäische Demokratie, Baden-Baden, 1999.

Dumrath, Christoph H.:

Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl,  
Frankfurt, 1986.

Eisenhardt, Ulrich:

Gesellschaftsrecht, 6. Auflage, München, 1994.

Ekardt, Feleix / Radtke, Monique:

Einbürgerungstest in der rechtspolitischen Debatte,  
ZRP 2007, S. 28 – 31.

Ellscheid, Günter:

Recht und Moral, in: Kaufmann, Arthur / Hassemer, Winfried /  
Neumann Ulfried (Hrsg.): Einführung in Rechtsphilosophie und  
Rechtstheorie der Gegenwart, 7. Auflage, Heidelberg, 2004,

S. 214 - 251.

Elwein, Thomas:

50 Jahre Bundesrepublik Deutschland-Rahmenbedingungen-  
Entwicklungen-Perspektiven, Opladen, 1999.

Engelken, Klaas:

Kann ein Volksbegehren Sperrwirkung für Gesetzgebung und  
Regierung haben?, DVBl. 2005, S. 415 - 423.

Falter, Jürgen W / Rattinger, Hans:

Taugt sie wirklich so wenig - die deutsche Wahlforschung? - Eine  
Replik auf Rainer-Olaf Schultze, Zeitschrift für Parlamentsfragen  
1992, S. 354 - 360.

Fetscher, Iring:

Politische Ideen in der jüngeren Geschichte, in: Iring Fetscher /  
Herfried Münkler (Hg.): Politikwissenschaft: Begriffe – Analysen –  
Theorien. Ein Grundkurs, Reinbek, 1990, S. 25 - 68.

Fetscher, Iring:

Rousseaus politische Philosophie, 8. Auflage, 1999.

Fichter, Tilman:

Keine Destabilisierung durch Volksentscheide.  
Neue Gesellschaft-Frankfurter Hefte 2005, S. 57 - 58.

Flinner, Gerald:

Krise, Restrukturierung und Demokratie, Frankfurt, 1997.

Fraenkel, Ernst:

Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart, 1991.

Frank, Götz:

Zur Medienfreiheit der wissenschaftlichen Fachzeitschriften,  
NJW 1983, S. 1172 - 1173.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hrsg.):

Grenzgänger auf Zeit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom  
02.02.08, Nr. 28, S. 12.

Freud, Sigmund:

Massenpsychologie und Ich-Analyse, Frankfurt am Main, 1993.

Frotscher, Werner:

Direkte Demokratie in der Weimarer Verfassung, DVBl. 1989,  
S. 541 - 549.

Frowein, Jochen Abr.:

Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in  
kleinen Wahlkreisen (Dreier- oder Vierer-Wahlkreissystem) mit  
dem Grundgesetz, veröffentlicht vom Bundesminister des Innern,  
1968.

Fuchs, Dieter:

Konzept und Messungen von Demokratie, Politische  
Vierteljahresschrift 2004, S. 73 - 94.

Funke, Andreas:

Wahlrecht, Republik, politische Freiheit: Zur Begründung des  
Rechts auf Wahl nach Art. 38 GG, Der Staat 2007 S. 395 - 420.

Gabriel, Oscar W. / Holtmann, Everhard:

Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage,  
München, 2005.

Galliwoda, Nicole:

Politikverdrossenheit - Eine Konstruktion durch die Demoskopie?,  
Frankfurt, 1995.

Gassner, Ulrich M.:

Kreation und Repräsentation: Zum demokratischen  
Gewährleistungsgehalt von Art. 38, Abs. S. 1 GG, Der Staat 2007,  
S. 429 - 453.

Geiger, Rudolf:

Grundgesetz und Völkerrecht: Die Bezüge des Staatsrechts zum  
Völkerrecht und Europarecht, 2. Auflage, München, 1994.

Graefrath, Bernhard:

Mikmaq-Entscheidung des Menschenrechtsausschusses und  
deutsche Verfassungsdiskussion, Neue Justiz 1992, S. 151 f.

Grawert, Von Rolf:

Die demokratische Gesellschaft der Union- Zur Sozialdimension  
der europäischen Grundfreiheiten und Grundrechte, Der Staat  
2007, S. 33 - 61.

Greiffenhagen, Martin:

Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik  
Deutschland, Opladen, 1981.

Greven, Michael Th.:

Die Traditionalisierung der Demokratie in der Moderne,  
S. 632 - 643 in: Elwein, Thomas (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik  
Deutschland-Rahmenbedingungen - Entwicklungen -  
Perspektiven, Opladen, 1999.

Grimm, Dieter (Hrsg.):

Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Bd. 2,

München, 1976.

Grosser, Alfred:

Die Bonner Demokratie, Düsseldorf, 1960.

Guggenberger, Bernd:

Parlamentarische Parteiendemokratie, Bürokratie und Justiz. Aspekte der Theorie und Praxis politischer Institutionen in der Bundesrepublik, in: Iring Fetscher / Herfried Münkler (Hrsg.): Politikwissenschaft. Begriffe – Analysen – Theorien. Ein Grundkurs, Reinbek 1990, S. 494 - 544.

Gusy Christoph:

Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, ZRP 2008, S. 36 – 40.

Gutierrez, Martha Cecillia:

Völkische Zugehörigkeit und Demokratie in der Verfassungsinterpretation der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt, 1995.

Habermas, Jürgen:

Citizenship and national Identity, in: van Steenburgen (Hrsg.): The Condition of Citizenship, 1994, S. 20 – 36.

Habermas, Jürgen:

Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Graf Kielmannsegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, 1976, S. 39 - 61.

Hailbronner, Kay / Renner, Günter:

Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Auflage, München, 2005.

Hailbronner, Kay:

Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte in:  
Graf Vitzhum, Wolfgang (Hrsg.): Völkerrecht, 4. Auflage, Berlin,  
2007, S. 157 – 265.

Hailbronner, Kay:

Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, Heidelberg, 1991.

Haller, Gret:

Angelpunkt „Recht“? in: Lutz Dieter S. / Gießmann, Hans J.  
(Hrsg.), Die Stärke des Rechts gegen das Recht des Stärkeren,  
Baden-Baden, 2003, S. 294 - 309.

Hallmann, Gregor:

Selbstregierung in der Zivilgesellschaft oder Volkssouveränität  
durch Selbstgesetzgebung: Zwei Demokratietheoretische  
Konzeptionen und ihre Verfassungstypen im Vergleich,  
Frankfurt, 1996.

Hartenstein, Wolfgang:

Gesetzliches Verbot von Wahlprognosen, ZRP 1969, S. 201 - 202.

Hartmann, Christof:

Zwischen Universalismus und Partikularismus: Demokratie in  
Afrika, Zeitschrift für die internationale Politik 2008, S. 408 - 422.

Hassemer Winfried:

Gefahr heiligt nicht alle Mittel, Die Zeit, Nr. 49, 3. Dezember 1993,  
S. 7.

Hassemer, Winfried:

Mir ist die Kategorie der Macht suspekt (Interview), Frankfurter  
Allgemeine Zeitung 12.02.2008, Nr.36, S. 4.

Hassemer, Winfried / Starzacher, Karl (Hrsg.):  
Forum Datenschutz, Bd. 3, Baden-Baden, 1994.

Hellermann, Johannes:  
Die so genannte negative Seite der Freiheitsrechte, Berlin, 1993.

Henke, Wilhelm:  
Parteien zwischen Staat und Gesellschaft, in: Böckenförde, Ernst-  
Wolfgang (Hrsg.): Staat und Gesellschaft, Darmstadt, 1976,  
S. 367 - 395.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.):  
Staat und Gesellschaft, Darmstadt, 1976.

Hennis, Wilhelm / Meier, Hans:  
Politica - Der Herrschaftsvertrag, Neuwied, 1965.

Hennis, Wilhelm:  
Meinungsforschung und repräsentative Demokratie,  
Tübingen, 1957.

Hennis, Wilhelm:  
Politik als praktische Wissenschaft, München, 1968.

Herbst, Tobias:  
Legitimation durch Verfassungsgebung: ein Prinzipienmodell der  
Legitimität staatlicher und supranationaler Hoheitsgewalt, Baden-  
Baden, 2003.

Herzog, Roman:  
Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit eines  
Verhältniswahlsystems in (kleinen) Mehrmandatswahlkreisen des  
Bundesministers des Innern, veröffentlicht vom Bundesminister

des Innern, Bonn, 1968.

Hesse, Konrad:

Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik  
Deutschland, 18. Auflage, Heidelberg, 1991.

Hessischer Sparkassen - und Giroverband (Hrsg.):

Demoskopie – Pulsmesser der Zeit: Thomas Kielinger im  
Gespräch mit Professor Dr. Elisabeth Noelle-Neumann.

Hetterich, Volker:

Von Adenauer zu Schröder – Der Kampf um Stimmen,  
Olpaden, 2000.

Heyl, Arnulf von:

Wahlfreiheit und Wahlprüfung, Berlin, 1975.

Hirsch, Günther:

Die Europäische Gemeinschaft hat ein Demokratiedefizit,  
ZRP 2007, S. 69 - 70.

Höffe, Otfried:

Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München, 1999.

Hoffmann-Riem, Wolfgang:

Mediendemokratie als rechtliche Herausforderung: Der Staat  
2003, S. 193 – 225.

Hofmann, Harald:

Das Legitimationsprinzip Volkssouveränität – Begründungen und  
derzeitige Entwicklungen, Frankfurt, 1997.

Horn, Karen:

Warum verfolgen Politiker nicht das Gemeinwohl, FAZ, Nr. 12,

23.03.2008, S. 52.

Hueck, Alfred:

Das Recht der offenen Handelsgesellschaft, 4. Auflage, Berlin, 1971.

Hüfler, Thomas:

Wahlfehler und ihre materielle Würdigung, Berlin, 1979.

Hufschlag, Hans-Peter:

Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?:  
Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und verfassungspolitische  
Konsequenzen direkter Demokratie im vereinten Deutschland,  
Baden-Baden, 1999.

Institut für Theorie des Staates und des Rechts der  
Akademie der Wissenschaften der DDR: Staats- und  
Rechtstheorie, 3. Auflage, Berlin, 1979.

Ipsen, Jörn:

Staatsorganisationsrecht ( Staatsrecht I ), 12. Auflage, Neuwied,  
2000.

Iranbomy, Seyed Shahram:

Akkulturation als Folge der Zivilisierung, in: Meyer, Bertold (Hrsg.):  
Zivilisierung der Gewalt - Demokratie und Menschenrechte als  
Herausforderung für die Friedenspolitik, Frankfurt, 1995,  
S. 162 - 170.

Iranbomy, Seyed Shahram:

Normenzerfall in der Industriegesellschaft, Das Parlament  
vom 07.01.1994, Panorama, S. 12.

Iranbomy, Seyed Shahram:

Verfassungsrechtliche Position der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hassemer, Winfried / Starzacher, Karl (Hrsg.): Forum Datenschutz, Bd. 3, Baden-Baden, 1994.

Iranbomy, Seyed Shahram:

Einbürgerung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in Forschung Frankfurt, 1 / 1991, S. 58 – 64.

Iranbomy, Seyed Shahram:

Einbürgerung im Lichte des neuen Ausländergesetzes von 1991, in Müller Heinz (Hrsg.): Handbuch zur interkulturellen Arbeit, Wiesbaden, 1991, S. 107 – 116.

Iranbomy, Seyed Shahram:

Politische Betätigung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurter Rundschau vom 21.03.1994, Dokumentation.

Iranbomy, Seyed Shahram:

Einwanderbares Deutschland, 2. Auflage, Stuttgart, 1993.

Jäger, Thomas / Hoffmann, Dieter (Hrsg.):

Demokratie in der Krise? Zukunft der Demokratie, Opladen, 1995.

Jäger, Wolfgang / Hass, Christoph M. / Welz, Wolfgang:

Regierungssystem der USA, 3. Auflage, München, 2007.

Jakob, Wolfgang:

Forschungsfinanzierung durch den Bund, Der Staat 1985, S. 24.

Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland-Kommentar,

2. Auflage, München, 1992.

Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich:  
Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft,  
Opladen, 1998.

Jesse, Eckhard:  
Wahlsysteme und Wahlrecht: in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.),  
Die EG-Staaten im Vergleich, Strukturen, Prozesse, Politikinhalt,  
Opladen, 1992, S. 173-192.

Jung, Otmar:  
Kein Volksentscheid im Kalten Krieg in: Aus Politik und  
Zeitgeschichte, Beil. zur Wochenzeitung Das Parlament  
1992, S. 16 - 30.

Kaase, Max / Pfetsch, Barbara:  
Umfrageforschung und Demokratie, in: Klingmann, Hans-Dieter /  
Neidhardt, Fiedhelm (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie -  
Herausforderung im Zeitalter der Globalisierung, Berlin, 2000, S.  
153-185

Kaase, Max:  
Die Bundesrepublik Deutschland nach der Bundestagswahl 2002  
– Überlegungen eines Wahlsoziologen, Politische  
Vierteljahresschrift, 2003, S. 3 - 8.

Kaase, Max:  
Politische Meinungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland,  
in: Kaase, Max (Hrsg.): Wahlsoziologie heute. Analysen aus  
Anlass der Bundestagswahl 1976, Politische Vierteljahresschrift,  
1977, S. 452 – 472.

Kaase, Max:

Umfrageforschung und Demokratie, Analysen zu einem schwierigen Verhältnis, in: Klingemann, Hans-Dieter, Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie – Herausforderung im Zeitalter der Globalisierung, Jahrbuch 2000, S. 153 -185

Kadelbach, Stefan:

Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft, in: Europäische Demokratie / Drexel, Josef / Kreuzer, Karl F. / Scheuing, Dieter (Hrsg.), Baden-Baden, 1999, S. 89 - 108.

Kaiser, Joseph H:

Das Recht des Presse - Grosso, Baden-Baden, 1979.

Kaltenborn, Olaf:

Mediale Repräsentation, Verlust der Lieblichkeit und die Folge für das Menschenbild am Beispiel der künstlichen Intelligenz, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Menschenrechte und Demokratie: weltweites Projekt oder Antiquität? – eine Ortsbestimmung, Köln, 1997, S. 18 - 23.

Kant, Immanuel:

Kritik der reinen Vernunft, 1781, Einleitung IV.

Katz, Alfred:

Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 11. Auflage, Heidelberg, 1992.

Katz, Alfred:

Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 15. Auflage, Heidelberg, 2007.

Kaufmann, Arthur / Hassemer, Winfried / Neumann Ulfried (Hrsg.): Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der

Gegenwart, 7. Auflage, Heidelberg, 2004.

Keller, Bertmann:

In Taumel der Freiheit: Demokratie und Repräsentation, Der Staat 2000, S. 185 - 207.

Keller, Felix:

Archäologie der Meinungsforschung - Mathematik und die Ergänzzbarkeit der politischen Konstanz, Konstanz, 2001.

Kelsen, Hans:

Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Auflage, 1929, Nachdruck vom Aalen 1963.

Kepplinger, Hans Mathias / Brosius, Hans-Bernd / Dahlem, Stefan:  
Wie das Fernsehen Wahlen beeinflusst: Theoretische Modelle und empirische Analysen, München, 1994.

Kepplinger, Hans Mathias / Noelle-Naumann, Elisabeth / Schulz, Winfried (Hrsg.):

Der Einfluss der Fernsehnachrichten auf die politische Meinungsbildung, München, 1989.

Kewenig, Wilhelm:

Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit, Berlin, 1978.

Kimminich, Otto:

Das Veröffentlichungsrecht des Wissenschaftlers, WissR. 1985, S. 116 - 141.

Krippendorff, Ekkehard:

Internationale Politik, Frankfurt, 1986.

Kirchhof, Paul:

Wissenschaft in verfasster Freiheit, Heidelberg, 1986.

Kleinhenz, Thomas:

Die Nichtwähler: Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland, Opladen, 1995.

Klingemann, Hans-Dieter / Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.):

Zur Zukunft der Demokratie – Herausforderung im Zeitalter der Globalisierung, Jahrbuch 2000.

Köller, Kasten von:

Meinungsfreiheit und unternehmensschädigende Äußerung, Berlin, 1971.

Köppler, Rudolf:

Die Mitwirkung der politischen Willensbildung des Volkes als Vorrecht der Parteien – Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 21 I S. 1 GG -, München, 1974.

Krakau, Knud:

Friedensforschung und Völkerrecht, in Grimm, Dieter (Hrsg.): Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Bd. 2, München, 1976, S. 192 - 204.

Krause, Hans:

Islamische Völkerrechtslehre, Bochum, 1979.

Krause, Peter:

Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie in: von Isensee, Josef, Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Auflage, Heidelberg, 2005, S. 55 – 87.

Kruke, Anja:

Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland:  
Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949 - 1990,  
Berlin, 2007.

Kübler, Friedrich:

Gesellschaftsrecht, 3. Auflage, Heidelberg, 1990.

Küchler, Manfred:

in Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.): Politikwissenschaft –  
Begriffe, Analysen, Theorien, Hamburg, 1985, S. 555 – 582.

Ladeur, Karl-Heinz:

Deliberative Demokratie und dritter Weg – Eine neue Sackgasse?,  
Der Staat 2002, S. 3 – 29.

Lamers, Karl. A.:

Repräsentation und Integration der Ausländer in der  
Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung  
des Wahlrechts, Berlin, 1977.

Lamprecht, Rolf:

Untertanen in Europa – Über den Mangel an Demokratie und  
Transparenz, NJW 1997, S. 505 - 507.

Le Bon, Gustave:

Psychologie der Massen, Stuttgart, 1982.

Lemke, Christiane:

Internationale Beziehungen: Grundkonzepte, Theorien und  
Problemfelder, München, 2000.

Linck, Joachim:

Sperrklauseln im Wahlrecht, Juristische Ausbildung 1986,

S. 460 - 465

Linck, Joachim:

Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5-%-Klausel, Die Öffentliche Verwaltung 1984, S. 884 - 887.

Linhardt, Eric:

Rationales Wählen as Reaktion auf Koalitionssignale am Beispiel der Bundestagswahl 2005, Politische Vierteljahresschrift 2007, S. 461 - 485.

Llanque, Marcus / Münkler, Herfried:

Politische Theorie und Ideengeschichte, Berlin, 2007.

Loewenstein, Karl:

Vorschläge zur Kontrolle der politischen Meinungsforschung, JZ 1971, 529 ff.

Löffler, Martin / Ricker, Reinhart:

Handbuch des Presserechts, München, 1978.

Löwer, Wolfgang:

Aktuelle wahlrechtliche Verfassungsfragen, Rechtsgutachten erstattet dem Deutschen Bundestag, Bonn, 1996.

Lübbe-Wolf, Gertrude:

Der Europäische Gerichtshof muss die Grenzen der Unionskompetenzen sorgfältig hüten, ZRP 2007, S. 277 - 278.

Lückenhoff, Jürgen:

Das "freie Mandat" des Abgeordneten in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/89: 27. Januar 89, 1989, S. 17-25

Lüße, Thimo:

Bürgerverantwortung und abnehmende Wahlbeteiligung,  
Frankfurt am Main, 2007.

Lutz, Dieter S. / Gießmann, Hans J. (Hrsg.):

Die Stärke des Rechts gegen das Recht des Stärkeren,  
Baden-Baden, 2003.

Lutz Dieter S.:

Der „Friede als Ernstfall“ oder das „Recht des Stärkeren“? in: Lutz  
Dieter S. / Gießmann, Hans J. (Hrsg.), Die Stärke des Rechts  
gegen das Recht des Stärkeren, Baden-Baden, 2003, S. 17-34.

Maier, Jürgen:

Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland:  
Dimensionen – Determinanten – Konsequenzen, Opladen, 2000.

Marek, Krystyna:

Identity and Continuity of States in Public International Law,  
Genf, 1968.

Marschall, Stefan:

Parlamentarismus, Baden-Baden, 2005.

Marx, Reinhard:

Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, Neuwied, 1997.

Massing, Otwin:

Verfassungskonsens als Alibi. Anmerkung zur Kritik des  
Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes an Kanzler und  
Parlament, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1979, S. 119 - 125.

Massing, Peter / Breit, Gotthard (Hrsg.):

Demokratie-Theorien: Von der Antike bis zur Gegenwart.

Texte und Interpretation, Bonn, 2005.

Mathy, Klaus:

Das Recht der Presse, 3. Auflage, Köln, 1984.

Maunz, Theodor / Dürig, Günter ( Begründer):

Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, München,  
Stand Oktober 2002.

Maunz, Theodor / Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz /  
Ulsamer, Gerhard / Bethge, Herbert / Winter, Klaus (Hrsg.):  
Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar, München,  
Stand Dez. 1993.

Maunz, Theodor / Zippelius, Reinhold:

Deutsches Staatsrecht, 29. Auflage, München, 1994.

Maunz, Theodor / Zippelius, Reinhold:

Deutsches Staatsrecht, 30. Auflage, München, 1998.

Mayer, Thomas:

Direkte Demokratie als Chance für die politische Kultur, ZRP  
1993, S. 330 - 334.

Mayntz, Renate / Neidhardt, Friedhelm:

Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von  
Bundestagsabgeordneten -eine empirisch explorative Studie-  
Zeitschrift für Parlamentsfragen 1998, S. 370 - 387.

Menzel, Walter:

Grundgesetz und Verfassungswirklichkeit, DVBl.1959,  
S. 346 - 354.

Merten, Detlef (Hrsg.):

Der Staat am Ende des 20. Jahrhunderts: Forschungssymposium  
anlässlich der Emeritierung von Universitätsprofessor Dr. Helmut  
Quaritsch, Speyer, 1998.

Merten, Detlef (Hrsg.):

Gewaltentrennung im Rechtsstaat: Zum 300. Geburtstag von  
Charles de Montesquieu, Berlin, 1989.

Merten, Detlef / Berka, Walter / Depenheuer, Otto:

Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat,  
Berlin, 1996.

Merten, Detlef:

in der Festschrift für Karl August Bettermann mit dem Haupttitel:  
Plebiszitäre Elemente im repräsentativen System, 1984, S. 11-31.

Merton, Robert K.:

Entwicklung und Wandel von Forschungsinteressen, Frankfurt,  
1985.

Meusel, Ernst-Joachim:

Grundprobleme des Rechts der außeruniversitären "staatlichen"  
Forschung, Darmstadt, 1982.

Möller, Hauke:

Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken  
der Verfassungsrevision: Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG  
und zur verfassungsgebenden Gewalt nach dem Grundgesetz,  
Berlin, 2004.

Mrusek, Konrad:

Unter den Linden und den Lobbyisten, Frankfurter Allgemeine

Zeitung vom 09.02.2008, Nr. 34, S. 13.

Muckel, Stefan:

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid-wirksame Instrumente unmittelbarer Demokratie in den Gemeinden?, NVwZ 1997, S. 223 - 228.

Müller, Friedrich / Pieroth, Bodo:

Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter, Berlin, 1976.

Müller, Martin:

Direkte Demokratie und Völkerrecht, Neue Justiz 2007, S. 252 - 254.

Müller, Thomas / Pickel Susanne:

Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptualität von Demokratie-Indizes, Politische Vierteljahresschrift 2007, S. 257 - 309.

Müller-Franken, Sebastian:

Plebiszitäre Demokratie und Haushaltsgewalt, Der Staat 2005, S. 19 – 43.

Münch von, Ingo / Kunig, Philip :

Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Auflage, München, 2001.

Münch von, Ingo:

Staatsrecht I, 6. Auflage, 2000.

Münch, Ingo von (Hrsg.):

Grundgesetz-Kommentar Band 3, 5. Auflage, München, 2003.

Nahamowitz, Peter / Voigt, Rüdiger:

Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und

Regelungsbereiche, Baden-Baden, 2002.

Narr, Wolf Dieter:

Die Antiquiertheit der Demokratie in: Politische Ökonomie  
Heft 46, 1996.

Nassmacher, Hiltrud:

Politikwissenschaft, München, 2004.

Niclaus, Karlheinz:

Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente in: Aus  
Politik und Zeitgeschichte, Beil. zur Wochenzeitung Das  
Parlament 1992, S. 3 -15.

Noelle-Neumann, Elisabeth / Schmidtchen, Gerhard:

Die Bedeutung repräsentativer Bevölkerungsumfragen für die  
offene Gesellschaft, in: Politische Vierteljahresschrift 1963,  
S. 168 - 195.

Nohlen, Dieter von / Schultze, Rainer-Olaf:

Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe,  
2. Auflage, 2004.

Nohlen, Dieter von:

Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen  
von Wahlsystemen, 3. Auflage, Opladen, 2000.

Nohlen, Dieter von: (Hrsg.)

Wörterbuch Staat und Politik, 5. Auflage, München, 1998.

Nowak, Manfred:

UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und  
Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, Kehl / Straßburg, 1989.

Nusser, Karl-Heinz:

Expansive Demokratietheorien bei Charles Taylor, Michael Walzer und Jürgen Habermas, Zeitschrift für Politik 2002, S. 250 - 267.

Oberreuter, Heinrich:

Der Deutsche Bundestag im Wandel, Darmstadt, 2001.

Oberreuter, Heinrich / Kranenpohl, Uwe / Sebaldt, Martin [Hrsg.]:

Der deutsche Bundestag im Wandel: Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden, 2002.

Obiger Herbert:

Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich - Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für neue ÖVP / FPÖ-Regierung, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2001, S. 360 - 386.

Olschewski, Bernd-Dietrich:

Wahlprüfung und subjektiver Wahlrechtsschutz, Berlin, 1970.

Oviedo, Benito Alaez Corral:

Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft vor den Herausforderungen des demokratischen Verfassungsstaates, Der Staat 2007, S. 349 - 375.

Paffenholz, Tanja:

Ansätze ziviler Konfliktberatung in: Truger, Arno: Zivile Konfliktberatung – Eine internationale Herausforderung, 2001, S. 9 - 15.

Pappi, Urban / Shikano, Susumu:

Regierungsabwahl ohne Regierungswahl, Politische Vierteljahresschrift 2005, S. 513 – 527.

Parzeller, Markus / Henze, Claudia:

Sind Demokratie- und Wesenlichkeitsprinzip hirntot?, ZRP 2006, S. 176 – 180.

Peck, Joacim:

Die Völkerrechtssubjektivität der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, 1960.

Perels, Joachim:

Überwindung des NS-Systems durch Pluralismus – Ernst Fraenkel – Wandlung und Kontinuität des Begriffs der Demokratie, Kritische Justiz 2007, S. 286 – 296.

Pestalozza, Christian:

Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage, München, 1991.

Pestalozza, Christian:

Volksbefragung – Das demokratische Minimum, NJW 1981, S. 733 – 735.

Peterek, Rainer:

Wahlreform, Persönlichkeitswahlrecht und Parteieninteresse, Deutsches Verwaltungsblatt 1967, S. 816 - 820.

Pfetsch, Frank:

Theoretiker der Politik von Platon bis Habermas, Paderborn, 2003.

Pickel, Gert / Walz, Dieter:

Politische Einstellungen junger Erwachsener in den neuen und alten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland - nicht staatsverdrossen aber desillusioniert, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1997, S. 592 - 604.

Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard:

Grundrechte Staatsrecht II, 9. Auflage, Heidelberg, 1993.

Poulantzas, Nicos:

Staatstheorie, Hamburg, 2002.

Rausch, Heinz:

Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und  
Repräsentativverfassung, Darmstadt, 1968.

Reese-Schäfer, Walter:

Politisches Denken heute, 2. Auflage, München, 2007.

Rehbinder, Manfred:

Rechtssoziologie, 6. Auflage, München, 2007.

Rehbinder, Manfred:

Zu den Nutzungerechten an Werken von Hochschulangehörigen,  
in: Forkel, Hans / Kraft, Alfons (Hrsg.), Beiträge zum Schutz der  
Persönlichkeit und ihrer schöpferischen Leistungen, Festschrift für  
Heinrich Hubmann zum 70. Geburtstag, Frankfurt, 1985,  
S. 359 - 372.

Reineck, Karl-Michael:

Allgemeine Staatslehre und Deutsches Staatsrecht,  
Hamburg, 2007

Renz, Thomas:

Nichtwähler zwischen Normalisierung und Krise - Zwischenbilanz  
zum Stand einer nimmer endenden Diskussion, Zeitschrift für  
Parlamentsfragen 1997, S. 572 - 591.

Ricker, Reinhart:

Staatsfreiheit und Rundfunkfinanzierung, NJW 1994,

S. 2199 - 2207.

Ricker, Reinhart:

Unternehmensschutz und Pressefreiheit, Heidelberg, 1989.

Rommelfanger, Ulrich:

Das konsultative Referendum: eine verfassungstheoretische, -rechtliche und –vergleichende Untersuchung, Berlin, 1988.

Ronnefeldt, Clemens:

Angriffskrieg als Ordnungsprinzip in: Lutz, Dieter S. / Gießmann, Hans J.(Hrsg.), Die Stärke des Rechts gegen das Recht des Stärkeren, Baden-Baden, 2003, S. 119 - 131.

Rousseau, Jean-Jacques:

Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechtes. In ders.: Politische Schriften, Bd. 1, Paderborn, S. 59 – 208.

Rüb, Friedbert W.:

Schach dem Parlament – Regierungssystem und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Darmstadt, 2001.

Rüb, Matthias:

Wahlkampfwissenschaft in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.01.2008, Nr. 22, S. 10.

Rudolphi, Hans-Joachim:

Spenden an politische Parteien als Bestechungsstraftaten, NJW 1981, S. 1418 - 1421.

Rüß, Oliver Renne:

E-democracy-demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001,

S. 518 - 521.

Sachs, Michael (Hrsg.),  
Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München, 2002.

Sarcinelli, Ulrich:  
Demokratie unter Kommunikationsstress?: Das parlamentarische  
Regierungssystem in der Mediengesellschaft. In: Aus Politik und  
Zeitgeschichte, B 43 / 2003, S. 39 - 46.

Scharpf, Fritz:  
Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung,  
Konstanz 1979.

Schefold, Dian:  
Politische Mitwirkung der Bürger auf Landesebene, Zeitschrift für  
Parlamentsfragen 1989, S. 424 - 441.

Scheuner, Ulrich:  
Schriften zum Völkerrecht, Tomuschat, Christian (Hrsg.), Berlin  
1984.

Schiedermaier, Stephanie:  
Gefährden Wahlcomputer die Demokratie?, JZ 2007, S. 162 - 171.

Schlaich, Klaus:  
Das Bundesverfassungsgericht, 2. Auflage, München, 1991.

Schmidt, Manfred G.:  
Demokratiethorien, 3. Auflage, Opladen, 2000.

Schmidt, Manfred G.:  
Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung

und Politikfelder, München, 2007.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz:

Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, München, 2004.

Schmidtchen, Gerhard:

Die befragte Nation: über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik, Freiburg im Breisgau, 1959.

Schmitt, Carl:

Verfassungslehre, München, 1928.

Schmitt, Rudolf:

Ordnungswidrigkeitseinrecht, Köln, 1970.

Schmitt Glaeser, Walter:

Die Abhängigkeit der Politiker als Funktionsmangel der Demokratie, ZRP 2006, S. 10-15.

Schmitt Glaeser, Walter:

Die Freiheit der Forschung, WissR. 1974, S. 107 - 177.

Schmitt Glaeser, Walter:

Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger. Zum Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Die Öffentliche Verwaltung 1977, S. 544 - 547.

Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang:

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1989.

Schoen, Harald:

Vieles anders, aber nicht alles schlechter - Eine Erwiderung auf Thurners Kritik, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1999,

S. 166 - 168.

Scholler, Heinrich / Birk, Dieter:

Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, 6. Auflage,  
Heidelberg, 1988.

Schramm, Theodor:

Parlamentarische Demokratie – Bundesstaat - sozialer  
Rechtsstaat, Band 1, 4. Auflage, Köln, 1987.

Schreiber, Wolfgang:

Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag,  
Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 6. Auflage, 1998.

Schuck, Christoph:

Islam und die Legitimität von Herrschaft. Erkenntnisse aus der  
konzeptionellen Heterogenität des Islams in Indonesien für  
Demokratie und Systemtransformation, Zeitschrift für  
internationale Beziehungen 2007, S. 71 - 101.

Schumacher, Ralph:

Idealismus als Theorie der Repräsentation, Paderborn, 2001.

Schumpeter, Joseph A.:

Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. Auflage,  
Tübingen, 1993.

Schuppert, Gunnar Folke:

Staatswissenschaft, Baden-Baden, 2003.

Schwan, Gesine:

Die deutsche Demokratie, in: Elwein, Thomas (Hrsg.),  
50 Jahre Bundesrepublik Deutschland-Rahmenbedingungen-

Entwicklungen-Perspektiven, Opladen, 1999, S. 107 - 118.

Schwark, Eberhard:

Der Begriff der "Allgemeinen Gesetze" in Art. 5 Absatz 2 des Grundgesetzes, Berlin, 1970.

Seifert, Karl-Heinz / Hönig, Dieter:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Baden-Baden, 1985.

Seifert, Nicolas:

Analyse der Interdependenzen zwischen Meinung, Massenmedien und Politik, Berlin, 2002.

Senghaas, Dieter:

Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz, Frankfurt, 1994.

Shahla, Hossein:

Empirische Wahlforschung und Wählerrationalität: Zum Stellenwert der Sachthemenorientierung im Prozess der Wahlentscheidung, Frankfurt am Main, 2001.

Siegert, Anja:

Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland: Erforderlichkeit einer Verfassungsänderung, Berlin, 1999.

Simma, Bruno:

Charta der Vereinten Nationen- Kommentar, München, 1991.

Sodan, Helge:

Rechtsprobleme durch die Nachwahl zum Deutschen Bundestag, NJW 2005, S. 3241 - 3245.

Sontheimer, Kurt:

Meinungsforschung und Politik. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Ansprüchen der Demoskopie in: Der Monat, 1964, S. 41 – 46.

Spies, Thomas:

Die Schranken des allgemeinen Wahlrechts in Deutschland, München, 1979.

Stammler, Dieter:

Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, Berlin, 1971.

Steffani, Winfried:

Das magische Dreieck demokratischer Repräsentation - Volk, Wähler und Abgeordnete, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1999, S. 772 - 793.

Steiger, Heinhard:

Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende?, Der Staat 2002, S. 331 – 359.

Stein, Eckhart:

Staatsrecht, 14. Auflage, Tübingen, 1993.

Stein, Ekkehart / Frank, Götz:

Staatsrecht, 18. Auflage, Tübingen, 2002.

Steinberg, Rudolf:

Standortplanung umweltbelastender Großvorhaben durch Volksbegehren und Volksentscheid, ZRP 1982, S. 122 - 130.

Steinfort, Frank:

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der

Veröffentlichungsfreiheit des Wissenschaftlers, Bonn, 1987.

Stiftung Mitarbeit (Hrsg.):

Direkte Demokratie in Deutschland – Handreichungen zur Verfassungsdiskussion in Bund und Ländern, Brennpunkt - Dokumentation Nr. 12, Bonn, 1991.

Tartu, Mälksoo Lauri:

Von der Demokratie bis zur Diktatur, Der Staat 2004, S. 57 – 83.

Teubner, Gunther:

Globale Verfassungen – jenseits des Nationalstaats, Das Wissenschaftsmagazin Forschung Frankfurt, 1 / 2007, S. 30 – 38.

Theis, Axel:

Ausbildungs- und Wissenschaftsfreiheit, Tübingen, 1987.

Thieme, Werner:

Demokratie - Ein Staatsziel im Wandel der gelebten Verfassung, DÖV 1998, S. 751 - 760.

Turner, Paul W.:

Taktisch oder aufrichtig? Zur Untersuchung des Stimmensplittings bei Bundestagswahlen, Eine Replik auf Harald Schoens Beitrag in Heft 2 / 1998 der Zeitschrift für Parlamentsfragen, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1999, S. 163 - 165.

Tomuschat, Christian:

Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft in: Drexel, Josef / Kreuzer, Karl F. / Scheuing, Dieter (Hrsg.), Europäische Demokratie, Baden-Baden, 1999, S. 74 - 89.

Traugott, Edgar:

Die Herrschaft der Meinung, Düsseldorf, 1970.

Tsatsos, Dimitris:

Zur Demokratisierung des Parteistaates, ZRP 1993, S. 95 - 97.

Tuppy, Hans:

Wissenschaftsfreiheit und Forschungsorganisation, in:

Schuster, Hermann-Josef (Hrsg.): Die Rolle der Forschung in der wissenschaftlichen Hochschulen, Tübingen, 1979, S. 178 ff.

Ulrich, Hans:

Privatrechtsfragen der Forschungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Weinheim, 1984.

Unruh, Georg-Christoph von / Greve, Friedrich:

Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Auflage, Neuwied, 1991.

Uppendahl, Herbert / Klee, Gudrun / Popp, Roland :

Responsive Demokratie und / oder kommunaler Korporatismus in England, Oldenburg, 1988.

Van den Boom, Dirk:

Bürgergesellschaft und Globalisierung - Die Sprengung des nationalen Rahmens in: Rüdiger, Robert (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland – Politisches System und Globalisierung, Münster, 2000, S. 285-303.

Vitzhum, Wolfgang Graf (Hrsg.):

Völkerrecht, 4. Auflage, Berlin, 2007.

Voigt, Alfred:

Der Herrschaftsvertrag, Neuwied 1965.

Volkman, Uwe:

Politische Parteien und öffentliche Leistungen, Berlin, 1993.

Voss, Harald K.:

Meinungsfreiheit und Verfassungsmäßige Ordnung, Berlin, 1969.

Waschkuhn, Arno

Demokratiethorien - Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge, 2. Auflage, München, 1998.

Wenner, Ulrich:

Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main, 1986.

Wernsmann, Rainer:

Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel, Der Staat 2005, S. 43 – 67.

Westle, Bettina:

Politische Partizipation in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich, Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, Opladen, 1992, S. 135 - 172.

Wiegand, Marc André:

Symbolik und Repräsentation im Verfassungsstaat, Der Staat 2006, S. 599 – 617.

Windsheimer, Hans:

Die „Information“ als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentliche Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG, Berlin, 1986.

Winkler, Heinrich August:

Der lange Weg nach Westen: Deutsche Geschichte 1806-1933,

München, 2000.

Wohland, Werner:

Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle, Berlin, 1968.

Wolf, Gerhard:

Straftaten bei Wahlen und Abstimmungen, Bonn, 1961.

Wolfrum, Edgar:

Die geglückte Demokratie: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart, 2006.

Wufka, Eduard:

Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, Frankfurt, 1971.

Ziegert, Klaus A.:

Zur Effektivität der Rechtssoziologie – die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Recht, Stuttgart, 1975.

Zippelius, Reinhold:

Allgemeine Staatslehre, 15. Auflage, München, 2007.

Zippelius, Reinhold:

Allgemeine Staatslehre, 9. Auflage, München 1985.

Zuck, Rüdiger:

Gerechtigkeit für Richter Grimm, NJW 1996, S. 361 - 362.

Zuleeg, Manfred:

Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? – Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union in: Drexel, Josef / Kreuzer, Karl F. / Scheuing, Dieter (Hrsg.), Europäische Demokratie, Baden-Baden, 1999, S. 11 - 22.



## 2. Einleitung

Demokratie und Repräsentation verbinden Juristen allgemein mit Staatsrecht und Staatstheorie. Eine Darstellung, die sich nur auf eine staatsrechtliche Betrachtung zum Thema Demokratie und Repräsentation beschränkt, würde die komplexen Demokratietheoriekonzeptionen der Gesellschaftswissenschaften verdrängen<sup>1</sup>. Für die staatsrechtliche Untersuchung des Themas Demokratie ist daher der Rückgriff auf wesentliche demokratietheoretische Konzeptionen aus den Gesellschaftswissenschaften notwendig<sup>2</sup>.

Die Gesellschafts- und Staatstheorie untersucht, wie Menschen in einer Gesellschaft zusammenleben<sup>3</sup>. Die Gemeinschaft von Menschen mit unterschiedlichen Gedanken, Gefühlen, Gewohnheiten und Erfahrungen erfordert eine soziale Ordnung des Zusammenlebens.

Die Frage nach der Struktur dieser sozialen Ordnung erscheint keinesfalls neu und stellt sich seit der Entstehung der Menschheit<sup>4</sup>. Soziale Ordnung steht im permanenten

---

<sup>1</sup> Vgl. *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre; 15. Auflage, § 17 IV 3.

<sup>2</sup> *Deleder*, Rechtsstaat – Sozialstaat – Kulturstaat – Überlegungen zur Fortentwicklung alter Theorien, Kritische Justiz 2007, S. 110 – 124. Teubner, Gunther: Globale Verfassungen – jenseits des Nationalstaats, Das Wissenschaftsmagazin Forschung Frankfurt, 1 / 2007, S. 30 (37).

<sup>3</sup> Vgl. *Keller*, In Taumel der Freiheit: Demokratie und Repräsentation, S. 186.

<sup>4</sup> Mit der Säkularisierung der westlichen Gesellschaften entfaltet die religiöse Berufung auf eine überirdische Instanz eine Schwächung der sozialen Ordnung. Die säkularisierten Menschen leiten tendenziell die Begründung für deren gesellschaftliche Ordnungsstrukturen nicht mehr von außen an sie herangetragen ab, sondern finden ihren Ausgangspunkt in den Gesellschaften selbst, in: *Habermas*, Legitimationsprobleme im modernen Staat; in: *Kielmannsegg*, Legitimationsprobleme politischer Systeme, 1976, S. 43; *Krause*, Islamische Völkerrechtslehre; *Marek*, Identity and Continuity of States in Public International law, S. 1.

Spannungsverhältnis zwischen Sein und Sollen<sup>5</sup>. Die Tatsache, dass eine Gesellschaftsstruktur existiert, begründet noch nicht den Anspruch, dass sie in dieser Form immer gelten sollte<sup>6</sup>.

Obwohl keine gesellschaftliche Ordnungsstruktur den idealen Gehalt der Gerechtigkeit verwirklichen kann<sup>7</sup>, muss man sich von diesem Ideal leiten lassen, sonst würde die Ordnungsstruktur zusammenbrechen<sup>8</sup>.

Das Gerechtigkeitsempfinden der Menschen verändert sich mit der Zeit sowie aufgrund von Erfahrungen<sup>9</sup>. Besagte individuelle Veränderungen verursachen gesellschaftliche Veränderungen<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Vgl. *Kant*, Kritik der reinen Vernunft, 1781, Einleitung IV; Ausführliche philosophiegeschichtliche Darstellung mit Bezug zur politischen Theorie bei Brecht, A., Politische Theorie, 1959, S. 150 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Keller*, In Taumel der Freiheit: Demokratie und Repräsentation, S. 186.

<sup>7</sup> Vgl. *Ellscheid*, Recht und Moral, in: *Kaufmann / Hassemer / Neumann* (Hrsg.): Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart, S. 235.

<sup>8</sup> Gerichtsprozesse sind ein gutes Beispiel dafür, dass die Menschen nach der idealen Verwirklichung der Gerechtigkeit suchen.

<sup>9</sup> Der Vizepräsident des BVerfG Hassemer spricht in diesem Zusammenhang von der schwindenden Bindungskraft von Rechtsnormen und der Entsolidarisierung der Gesellschaft, die sich nicht ohne weiteres aufhalten lassen. Eine Stärkung der normativen Parameter bestimmt den Bestand, die Einheit, Gleichheit und Gerechtigkeit einer Gesellschaft. Die Bürgerrechte in der Verfassung und in der europäischen Tradition könnten vor dem Hintergrund der Geschichte gerade für Deutsche ein Ferment sein, über das sich Gemeinschaftlichkeit und solidarisches Selbstbewusstsein entwickelt. Die selbstverständliche Achtung der Rechte anderer ist, so gesehen, auch eine wirksame Barriere gegenüber dem Zerfall der Gesellschaft, Vgl.: *Hassemer*, Gefahr heiligt nicht alle Mittel; Weitere Literatur zu dem Komplex der demokratisch organisierten Herrschaftsmodelle aufgrund der sittlich-politisch-wirtschaftlichen Änderungen ist zu lesen bei: *Höffe*, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung; *Jäger / Hoffmann*, Demokratie in der Krise? Zukunft der Demokratie; *Klingemann / Neidhardt*, Zur Zukunft der Demokratie; *Lüße*, Bürgerverantwortung und abnehmende Wahlbeteiligung, S. 83. ff; *Iranbomy*, Einwanderbares Deutschland, 2. Aufl. S. 110 ff; *Jugend und Gewalt*, 1993, Normenzerfall in der Industriegesellschaft, Das Parlament vom 07.01.1994, Panorama.

<sup>10</sup> In diesem Sinn argumentiert auch Edgar Wolfrum wenn er die demokratische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beschreibt und feststellt: Wer bestehen will, darf sich einem Wandel nicht verschließen, Tradition ohne Reform verkommt schnell zu einem verwalteten Irrtum, S. 505; *Kleinhenz*, Die Nichtwähler: Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland, S. 67.

Immanuel Kant geht von der moralischen Autonomie des einzelnen Individuums aus<sup>11</sup> und leitet eine Regelung des Zusammenlebens über die Universalisierung von Handlungsmaximen in Form des Kategorischen Imperativs ab<sup>12</sup>. Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine Gesellschaft mehr ist als nur die Summe ihrer Teile, denn die Gesellschaft konstituiert sich erst durch die Verbindung ihrer subjektiven Teile<sup>13</sup>. In ihr befindet sich eine dialektische Spannung zwischen Individuum und Gesellschaft sowie Sein und Sollen<sup>14</sup>.

Um die Effizienz und Stabilität der sozialen Ordnung zu fördern, ist es notwendig, die immerwährenden gesellschaftlichen Änderungen zu beobachten, zu analysieren und die entsprechenden Schlussfolgerungen für die Handlungsorientierung der Mitglieder dieser sozialen Ordnung zu ziehen<sup>15</sup>. Die ideelle stabilisierende und konfliktlösende Kraft in der Gesellschaft entsteht dabei durch gemeinsame und verbindende Überzeugungen, die aus dem rationalen Diskurs über problematische kontroverse Normen unter idealen Kommunikationsbedingungen, die eine Benachteiligung einzelner Teilnehmer verhindern und alleine die Kraft des besseren Argumentes anerkennen, resultieren<sup>16</sup>.

Die Institution Recht klärt die gegenseitigen Verhaltenserwartungen und stabilisiert die soziale Interaktion in

---

<sup>11</sup> Hennis / Meier, *Politica- Der Herrschaftsvertrag*, S. 241 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, 1785, 1. Abschnitt. „Ich soll niemals anders verfahren, als so, dass ich auch wollen könne, meine Maxime solle ein allgemeines Gesetz werden.“

<sup>13</sup> Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981 (Grundlegung der Intersubjektivität bei Jürgen Habermas) .

<sup>14</sup> Vgl. Keller, In Taumel der Freiheit: Demokratie und Repräsentation, S. 189.

<sup>15</sup> Vgl. Stein / Frank, *Staatsrecht*, 18. Auflage, S. 23, § 4 V.

<sup>16</sup> Vgl. Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, S. 233 ff.

komplexen Gesellschaften<sup>17</sup>. Sie sichert die intersubjektive Handlungskoordination und bewirkt soziale Integration<sup>18</sup>.

Das positive Recht sichert eine Durchsetzung mit Sanktionen und tritt insofern dem einzelnen Teilnehmer der Gesellschaft mit Zwang gegenüber. Diese Verbindung mit rechtsdurchsetzender Macht entnimmt es seiner verhaltensstabilisierenden Wirkung. Die legitimierende Kraft der Normendurchsetzung – Rechtssetzung – erhöht sich, je mehr die Rechtsnormen auf einem Einverständnis der Beteiligten – Durchsetzung – beruhen<sup>19</sup>.

Der Zwang der Durchsetzung der Rechtsnormen erscheint dann als legitim, wenn der Adressat sich gleichzeitig als Autor der Rechtsnorm, der er unterworfen ist, verstehen kann. Die Gesetzgebung muss jedoch selbst in einer institutionalisierten Ordnung entstehen. Der gleichberechtigte Zugang zu diesem Prozess ist wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz der gegebenen Normen.

Demokratie setzt die organisierte Macht eines Rechtsstaates<sup>20</sup> und einer ihr entsprechenden Kultur voraus und garantiert die Einheit in der Vielfalt des offenen Meinungs- und Willensbildungsprozesses.

Konkreten Ausdruck finden diese Grundgedanken des Bundesverfassungsgerichts in der Verfassungswirklichkeit einer freiheitlichen Demokratie, in der ausschließlich die ständige

---

<sup>17</sup> Vgl. *Jarren / Sarcinelli / Saxer*, Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, S. 154 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Keller*, In Taumel der Freiheit: Demokratie und Repräsentation, S. 192 f.

<sup>19</sup> Normen können von den Beteiligten in einer Gesellschaft entweder aus Zwang oder aus Einsicht befolgt werden. Daher stellt die Spannung zwischen Sein und Soll, zwischen Legalität und Legitimität ein ständiges Problem dar, welches die Juristen zu lösen haben.

<sup>20</sup> *Von Arnim* in: Merten, (Hrsg.), Der Staat am Ende des 20. Jahrhunderts, S. 42.

geistige Auseinandersetzung zwischen den begegnenden sozialen Kräften und Interessen, den politischen Ideen und damit auch den sie vertretenden politischen Parteien der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist – nicht in dem Sinne, dass er immer objektiv richtige Ergebnisse liefere, denn dieser Weg ist „a process of trial and error“, aber doch so, dass er durch die ständige gegenseitige Kontrolle und Kritik die beste Gewähr für eine (relativ) richtige politische Linie als Resultat und Ausgleich zwischen den wirksamen politischen Kräften gibt.<sup>21</sup>

Moderne Gesellschaften können sich nicht auf Entscheidungen gründen, die von allen Betroffenen im Diskurs erörtert wurden<sup>22</sup>; dafür sind Größe und Komplexität moderner Staaten zu umfassend. Eine mögliche Lösung findet sich somit in einem System der Repräsentation<sup>23</sup>, durch welche die politische Willensbildung entstehen kann<sup>24</sup>.

Da die politische Willensbildung jedoch im (begrenzten) Kreise der Repräsentanten und deren Diskursen stattfindet, muss ein Weg gefunden werden, um die Gesellschaft mit einzubeziehen<sup>25</sup>.

Hierzu kann die Demoskopie eine mögliche Hilfe leisten. Demoskopie ist ein Teilbereich der empirischen Sozialforschung. Sie ist eine Ergänzung zur akademisch organisierten empirischen Sozialforschung politikwissenschaftlicher Ausrichtung, die in der Regel durch anspruchsvollere theoretische Fragestellungen,

---

<sup>21</sup> BVerfGE 5, 85 (135) ‚KPD-Urteil‘.

<sup>22</sup> *Merten*, Gewaltentrennung im Rechtsstaat, S. 183.

<sup>23</sup> Neuere Diskussionen zum Thema: Einheit in Vielfalt - Strukturelle Vielfalt und Funktionenteilung: Vgl. *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 15. Auflage, § 31. Nr. 4.

<sup>24</sup> Vgl. *Keller*, In Taumel der Freiheit: Demokratie und Repräsentation, S. 203.

<sup>25</sup> Dies kann in Verbindung mit informeller Meinungs- und Willensbildung geschehen oder mit anderen Worten: Anregungen aus dem zu repräsentierenden Volk müssen in dem repräsentativen Diskurs Eingang und Gehör finden. Vgl. *Keller*, In Taumel der Freiheit: Demokratie und Repräsentation, S. 192 f.

daraus resultierende schwierige Umsetzungsprobleme und weit aufwändigere statistische Analysen der ermittelten Daten gekennzeichnet ist<sup>26</sup>.

Wahlforschung ist ein Teil der politischen Meinungsforschung, in welcher nicht nur Faktoren für das Wahlverhalten wissenschaftlich erforscht werden, sondern auch die Bedingungen, unter denen sie wirksam und im Gesamtzusammenhang analysiert werden. Die daraus resultierenden Ergebnisse können als Gradmesser für die Stimmung in der Bevölkerung angesehen werden.

Im Bereich der Wahlforschung werden Wählerverhalten und Wähleransichten erforscht. Die Wahlforschung überschneidet sich mit den sozial- bzw. geisteswissenschaftlichen Disziplinen Psychologie, Soziologie, Politologie, Ökonomie und Rechtswissenschaften, soweit diese Wissenschaften bestimmte Bedingungsfaktoren der Wahlentscheidung als Objekt ihrer wissenschaftlichen Untersuchungen behandeln.

Es wird in der Wissenschaft kontrovers darüber diskutiert, ob, und falls ja, welchen möglichen Einfluss die Demoskopie auf die Demokratie ausübt<sup>27</sup>. Hierbei wird auf der einen Seite die Interpretationsweise von Umfragen diskutiert und auf der anderen Seite, ob die Umfragen genau das messen, was sie zu messen gedenken und falls dies zutrifft, wie groß der Einfluss dieser Erkenntnisse auf den Prozess der politischen Meinungsbildung ist.

Die juristische Diskussion lässt sich durch zwei entgegengesetzte Standpunkte charakterisieren. Die Gegner der Demoskopie geben

---

<sup>26</sup> *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 30ff ; *Donovitz*, Journalismus und Demoskopie, 1999, S. 46 ff; *Benda*, Demoskopie und Recht. S. 497 f.

<sup>27</sup> *Kaase*, Umfrageforschung und Demokratie, Analysen zu einem schwierigen Verhältnis, S. 153-185 in: Klingemann /Neidhardt, (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie – Herausforderung im Zeitalter der Globalisierung, Jahrbuch 2000.

kritisch zu bedenken, dass die bundesrepublikanische Demokratie, welche einen durch die Verfassung vorgeschriebenen Repräsentationscharakter aufweist, durch den ständigen Rekurs auf weit verbreitete „vulgär-plebiszitäre“ Vorstellungen verfälscht wird<sup>28</sup>.

Ähnlich argumentiert auch Hennis, der in der Orientierung von Politikern an Umfragedaten Wirkungen scheinplebiszitärer Elemente erkennt, die zum Abbau staatsmännischer Führungs- und Verantwortungsbereitschaft führen könnten<sup>29</sup>.

Für Benda dagegen ist „positiv gewendet“ in der Demoskopie „ein Element zu sehen, das den demokratischen Aspekt der Repräsentativ-Demokratie stärkt und damit diese Staatsform insgesamt stabilisiert“<sup>30</sup>. Er lehnt darüber hinaus Veröffentlichungsverbote von Wahlumfrageergebnissen ab, solange keine empirischen Studien belegen, dass solche Ergebnisse die Wahl negativ beeinflussen können.

Donsbach hat festgestellt, dass die Änderungen des Wahlverhaltens aufgrund einer Rezeption von Wahlumfrageergebnissen marginale und unter sehr restriktiven Nebenbedingungen, welche exogen durch das jeweilige Wahlsystem bestimmt sind, empirische Evidenzen hervorbringen<sup>31</sup>.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, zu bestimmen, ob die Demoskopie einen Beitrag zur verfassungsrechtlichen

---

<sup>28</sup> Vgl. *Sonntheimer*, Meinungsforschung und Politik, S. 44 ff.

<sup>29</sup> Vgl. *Hennis*, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, S. 125-152.

<sup>30</sup> Vgl. *Benda*, Demoskopie und Recht. S. 497.

<sup>31</sup> Vgl. *Donsbach*, Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampfkommunikation. Empirische und normative Aspekte der Hypothese über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Wählermeinung, S. 388 ff.

Verwirklichung der Demokratie leisten kann. Zur Beantwortung dieser Frage erfolgt eine Darstellung der relevanten Aspekte verschiedener Demokratietheorien sowie der Problematik der repräsentativen parlamentarischen Demokratie unter Berücksichtigung von Staatsvolk, Globalisierung und Parteienherrschaft. Zudem wird die Demoskopie unter wissenschaftlichen, historischen, praktischen und juristischen Aspekten erörtert. Im nächsten Schritt werden die vertikalen und horizontalen Funktionen der Demoskopie in der Demokratie untersucht.

Im letzten Abschnitt wird die Verfassungskonformität des exit-poll-Verbots untersucht. Exit polls sind eine spezifische Form politischer Meinungsforschung bei denen Wähler über den Inhalt ihrer Wahlentscheidung nach dem Verlassen des Wahllokals befragt werden.

Ein Großteil der Wähler interessiert sich vor allem in dem kurzen Zeitraum vor anstehenden Wahlen für das politische Geschehen, bleibt jedoch auch dann in einer eher passiven Rolle. In dieser Zeit benötigt der Wähler aktuelle und präzise Informationen, um eine rationale Wahlentscheidung treffen zu können. Die Veröffentlichung von exit polls wurde jedoch gem. § 32 II BWG eingeschränkt. Nach dieser Regelung ist die Publikation von Ergebnissen von am Wahltage (§ 16 BWG) nach der Stimmabgabe (§ 56 BWO) durchgeführten Befragungen von Wählern vor Schließung der Wahllokale (§§ 47, 48 BWO) untersagt. In dieser Arbeit wird daher die Verfassungsmäßigkeit des § 32 II BWG unter der Berücksichtigung

- der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 I, S. 1, 1. Halbsatz GG,
- der Informationsfreiheit gemäß Art. 5 I, S.1, 2. Halbsatz GG,
- der Pressefreiheit gemäß Art. 5 I, S. 2, 1 Alt. GG,

- der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 I, S. 2, 2 Alt. GG,
- des Zensurverbotes gemäß Art. 5 I, S. 3 GG,
- der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 III GG, und
- der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 I GG

geprüft. Ziel ist es dabei, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob das Verbot der Veröffentlichung von exit polls am Wahltag vor dem Hintergrund ihrer gestiegenen Zuverlässigkeit in den letzten Jahren noch verfassungsgemäß ist.

### 3. Demokratie

Im folgenden Abschnitt wird die staatsrechtliche Frage erörtert, in welcher Weise im demokratischen Verfassungsstaat plebiszitäre neben repräsentativen Elementen bestehen können.

Auf Grund der Masse und Komplexität der politischen Sachfragen ist ein Repräsentativsystem unerlässlich<sup>32</sup>. Reine plebiszitäre Entscheidungsformen stellen keine geeigneten „mischungsfähigen“ Balancierungsinstrumente zur im Grundgesetz ausgestalteten Repräsentativverfassung dar. Allerdings bleibt das Repräsentativsystem mindestens so zu gestalten, dass es vielen Bürgern ein möglichst hohes Maß an Partizipation einräumt und eine wirksame Rückkoppelung des repräsentativen Handelns an die Bedürfnisse und Vorstellungen des überwiegenden Teils der Gesellschaft gewährleistet<sup>33</sup>.

Es ist der Maßstab der „Mischung“ unmittelbarer und mittelbarer demokratischer Elemente zu ermitteln, der einerseits noch die unabhängig-repräsentative politische Leitungsgewalt und andererseits bereits die notwendige Rückbindung der Herrschaftsausübung an den Volkswillen gewährleistet<sup>34</sup>.

Die meisten westlichen Demokratien weisen ein „Mischsystem“ plebiszitärer und repräsentativer Elemente auf<sup>35</sup>. Demgegenüber

---

<sup>32</sup> Vgl. *Gusy*, Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, ZRP 2008, 36 (32). *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 96; *Parzeller / Henze*, Sind Demokratie- und Wesentlichkeitsprinzip hirntot?, ZRP 2006, S. 176 (179).

<sup>33</sup> Vgl. *Herbst*, Legitimation durch Verfassungsgebung, S. 287.

<sup>34</sup> Vgl. *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 93.

<sup>35</sup> Bezüglich der Entwicklung der demokratischen Gesellschaft der Europäischen Union und der Problematik der mittelbaren und unmittelbaren demokratischen Elementen vgl. *von Grawert*, Die demokratische Gesellschaft der Union- Zur Sozialdimension der europäischen Grundfreiheiten und Grundrechte, Der Staat 2007, S. 40

hat das Grundgesetz aufgrund der Erfahrungen in der Weimarer Republik<sup>36</sup> fast vollständig auf die Aufnahme plebiszitärer Elemente verzichtet<sup>37</sup>. Das Grundgesetz stellt für das repräsentative Regierungssystem eine äußerste Grenze der demokratischen Bürgerbeteiligung dar<sup>38</sup> und gleichzeitig ist jeder Bürger auch Interpret des Gemeinwohls<sup>39</sup>.

Die Erörterung, in welchem Umfang eine Verbindung repräsentativer und plebiszitärer Elemente im deutschen Grundgesetz gestaltet ist<sup>40</sup>, bedarf der Offenlegung eines demokratiethoretischen Bezugsrahmens.

### 3.1. Demokratiekonzeptionen

Bezüglich der Frage, was Demokratie ist, existiert keine einheitliche Lehrmeinung<sup>41</sup>. Es ist eine Fülle von Definitionsversuchen vorhanden, welche meist jeweils ein Element als besonders kennzeichnend herausstellen<sup>42</sup>: Volkssouveränität, allgemeine Wahlen, Gleichheit, Partizipation, Mehrheitsherrschaft, Herrschaftslimitierung und -kontrolle, d.h. Gewaltenteilung, Pluralismus, Meinungs- und Machtwettbewerb, Mehrparteiensystem, Grundrechte, Öffentlichkeit, Sozial- und Rechtsstaatlichkeit.

---

ff; Zu der marxistisch-leninistischen Demokratieerklärung vgl. Institut für Theorie des Staates und des Rechts der Akademie der Wissenschaften der DDR: Staats- und Rechtstheorie, S. 284 ff.

<sup>36</sup> Vgl. *Tartu*, Von der Demokratie bis zur Diktatur, S. 58.

<sup>37</sup> Vgl. *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 94.

<sup>38</sup> Eine Vermutungsregel „Soviel plebiszitäre Partizipation wie möglich, soviel Repräsentation wie nötig“ existiert nicht. Eine solche Regel liefe auf einen dem Verfassungsverständnis des Grundgesetzes völlig fremden Grundsatz „in dubio pro populo“ hinaus.

<sup>39</sup> Vgl. *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 99.

<sup>40</sup> Vgl. *Müller-Franken*, Plebiszitäre Demokratie und Haushaltsgewalt, S. 19 ff.

<sup>41</sup> Weitere Ausführungen in: *Imboden*, Politische Systeme – Staatsformen; *Mickel*, Handlexikon zur Politwissenschaft, S. 75 ff.; von Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, S. 84.

<sup>42</sup> Vgl. *Schuck*, Islam und die Legitimität von Herrschaft; *Hartmann*, Zwischen Universalismus und Partikularismus.

### 3.1. Etymologie

Demokratie leitet sich etymologisch von den griechischen Wörtern *demos* (Volk) und *kratein* (herrschen) her<sup>43</sup> und bedeutet somit Volksherrschaft, Herrschaft der Mehrheit, der Vielen<sup>44</sup> – in Abgrenzung zu anderen Formen von Herrschaft bzw. anderen Staatsformen, u.a. der Monarchie und Aristokratie, des autoritären Regimes oder der Diktatur. Nach der Gettysburg-Formel Abraham Lincolns, geprägt während des US-amerikanischen Bürgerkriegs im Jahre 1863, wird Demokratie bezeichnet als „government of the people, by the people, for the people“, d.h. in der Demokratie geht die Herrschaft aus dem Volk hervor und wird durch das Volk selbst und in seinem Interesse ausgeübt<sup>45</sup>.

Demokratiethorien sind die begrifflichen, ideellen und systematischen Entwürfe der Demokratie von der Antike bis zur Gegenwart<sup>46</sup>. Dazu gehören auch ihre normativen Begründungen sowie beschreibend-erklärende Aussagen<sup>47</sup>.

Während die normativen Konzeptionen zu begründen versuchen, was Demokratie idealerweise ausmacht und warum sie anderen Regierungsformen überlegen ist, beschreiben die empirisch-analytischen Ansätze, was Demokratie ist und wie sie in der Wirklichkeit funktioniert.

---

<sup>43</sup> Vgl. *Waschkuhn*, *Demokratiethorien. Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge*, S. 3.

<sup>44</sup> Vgl. *Katz*, *Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht*, 15. Aufl., S. 70 ff.

<sup>45</sup> Vgl. *Guggenberger*, *Parlamentarische Parteiendemokratie, Bürokratie und Justiz*, S. 506.

<sup>46</sup> Vgl. *Reese-Schäfer*, *Politisches Denken heute*, S. 195 ff.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu den Eintrag „Demokratiethorien“, in: von Nohlen / Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, S.127 ff.

Allerdings berufen sich auch normative Ansätze auf die empirisch-analytischen Demokratietheorien, beschreiben die vorgefundene Wirklichkeit, nähern sich ihr und interpretieren sie unter bestimmten Fragestellungen.

Vor diesem Hintergrund ist es zweckmäßig, die Beziehung zwischen Partizipation und Repräsentation näher zu beleuchten.

### 3.1.2. Partizipation und Repräsentation

Terminologisch bedeutet Repräsentation, etwas das nicht präsent ist, gegenwärtig zu machen<sup>48</sup>. Das Volk wählt Repräsentanten, die anstelle und im Auftrag des Volkes entscheiden<sup>49</sup>. Repräsentation bedeutet also, die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag, handelnde Organe eines Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.

Partizipation und Repräsentation stimmen in ihrer Zielsetzung insoweit überein, als das Gemeinwohl, das Interesse der Gemeinschaft – wenn auch funktionell verschieden – Ausgangspunkt der Überlegungen besagter Organe ist.

Während das zentrale Problem aller Theorien bezüglich Partizipation die spezifische Beziehung zwischen „Eigeninteresse“ und „Gemeinschaftsinteresse“ ist, erfüllt der

---

<sup>48</sup> Vgl. *Wiegand*, Symbolik und Repräsentation im Verfassungsstaat, Der Staat 2006, 599 (608).

<sup>49</sup> Dies bezogen auf Art. 20 Abs. 2 GG bedeutet, dass das nicht präsente Staatsvolk durch die Organe der drei klassischen Gewalten repräsentiert wird. Damit ist der Repräsentant, in dem Falle der Abgeordnete des Parlaments, Vertreter des ganzen Volkes.

Repräsentationsbegriff in diesem Zusammenhang eine vorwiegend instrumentelle Funktion<sup>50</sup>. Die formelle Repräsentation stellt das Instrumentarium zur Verwirklichung des Gemeinwillens und des Gemeinwohls zur Verfügung und schafft einen Legitimations-, Zurechnungs- und Verpflichtungsgrund<sup>51</sup>.

Auf aktive Teilnahme des Volkes am Staatsleben und den sich darin aktualisierenden Prozess der ständigen Erneuerung staatlicher Legitimität ist Demokratie als „government by consent“ angewiesen. Demokratische Bürgerbeteiligung entspricht durchaus dem Staatsmodell des Grundgesetzes, auch wenn sie in einer konsequent repräsentativen Demokratie nicht rechtlich geboten ist<sup>52</sup>.

Als Maxime muss deshalb gelten, die Idee der Repräsentation einerseits nicht zu „verabsolutieren“ ohne umgekehrt in eine Partizipationseuphorie zu verfallen.

Eine Partizipation um ihrer selbst willen gemäß der Parole „maximal Vielen maximale Beteiligung an maximal vielen Entscheidungen“ einzuräumen, könnte unter bestimmten Vorraussetzung zu einem Ende der demokratisch legitimierten Willensbildung führen.

Des Weiteren soll der Frage nachgegangen werden, ob zusammenführende Elemente zwischen Partizipation und Repräsentation existieren, die eine zeitgerechte Effektuierung des Repräsentationsprinzips bewirken, d.h. konkret den „spezifischen

---

<sup>50</sup> Vgl. *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 98.

<sup>51</sup> Zur rechtswissenschaftlichen Problematik nach der Suche nach anderen als den personellen Legitimationsformen: Vgl. *Bredt*, Constitutional Economics und gewaltenteiliges Demokratieverständnis, S. 594.

<sup>52</sup> Vgl. *Elwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 251. Etwas anderes gilt selbstverständlich für die verfahrensmäßig garantierte Bürgerbeteiligung. Zur Bürgerbeteiligung als grundrechtsbedeutsame Verfahrensgestaltung, vgl. grundlegend BVerfGE 53, S. 30 (59ff).

Informationsverlust“ zwischen Repräsentierten und Repräsentanten ausgleichen und zur Konsenssicherung beitragen können<sup>53</sup>.

Im folgenden Kapitel erfolgt eine Darstellung unterschiedlicher Demokratiekonzeptionen bzw. -theorien im Hinblick auf die Strukturelemente Repräsentation und Partizipation. Hierbei ist der Frage nachzugehen, welche Antworten unterschiedliche Theorien auf das Problem der Repräsentation bzw. Vermittlung des Volkswillens geben. Von besonderem Interesse ist hier, welche Vorschläge gemacht wurden und werden, um die Rückbindung der Repräsentanten an das Volk zu gewährleisten.

### 3.2. Repräsentative versus plebiszitär-identitäre Demokratiekonzeption

Demokratien werden idealtypisch nach einer Reihe von Kriterien unterschieden, wie etwa die Art und die Frequenz der Beteiligung der Bürger<sup>54</sup>. Hier kann die repräsentative Demokratie mittels Wahl und Repräsentation von der direkten bzw. plebiszitären Demokratie durch Volksversammlungen, Räten bzw. Volksabstimmungen unterschieden werden<sup>55</sup>. Demokratiekonzeptionen bewegen sich damit (unter anderem) zwischen den Spannungspolen Repräsentation, d. h. Vertreterschaft, einerseits und Partizipation, d. h. unmittelbarer,

---

<sup>53</sup> Nach *Elwein* besteht dieser Verlust darin, dass nur das, was sich systementsprechend repräsentieren lässt, „Zugang zur Sphäre der Repräsentation“ findet Regierungssystem, S. 475.

<sup>54</sup> Vgl. *Waschkuhn*, *Demokratiethorien. Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge*, hier S. 18 und 25 ff.

<sup>55</sup> Man spricht hier auch von output- bzw. inputorientierten Demokratiethorien. Vgl. *Denninger*, *Staatsrecht*, S. 61 ff. Während erstere auf die Qualität der Entscheidung abstellen, rücken letztere die Quantität der Teilhabe in den Mittelpunkt. Vgl. hierzu *Scharpf*, *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, S. 21 ff. Die Demokratie des Grundgesetzes ist „am politischen Output orientiert“. Vgl. *Schmitt Glaeser*, *Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger*, S. 544 ff.

direkter Beteiligung, andererseits<sup>56</sup>. Im Folgenden werden diese beiden Grundvarianten des modernen Demokratieverständnisses dargestellt.

### 3.2.1. Repräsentativ-liberale Demokratiekonzeption

Der zentrale Topos in der Beschreibung der repräsentativen Demokratie angelsächsischer Prägung ist das Modell *responsible government*<sup>57</sup>. Im Mittelpunkt dieser traditionellen Demokratiekonzeption steht damit das Zustandekommen verantwortlicher und zurechenbarer Entscheidungen. Die repräsentative Demokratie zielt in erster Linie auf die Ermöglichung und das Sichtbarmachen von Verantwortung und weniger auf Beteiligung, wenngleich die Einlösung der Rechenschaftspflichtigkeit der Regierung zumeist über Beteiligungsverfahren erfolgt.

Demokratisierung heißt in dieser Perspektive weniger „Maximierung von Beteiligungschancen“, sondern „Maximierung von politischer Verantwortlichkeit“. Zu den Grundelementen des repräsentativen Demokratieverständnisses gehört daher die Konstituierung und Begrenzung von politischer Herrschaft<sup>58</sup>.

Der Volkswille kommt nicht als ungeteilt unmittelbar zum Ausdruck, sondern bedient sich der vermittelnden Einschaltung von Repräsentanten (Vertretern), die die Willensbildung des Volkes erst in Gang setzen und eigenverantwortlich interpretieren und antizipieren, d.h. politische Entscheidungen treffen:

---

<sup>56</sup> Vgl. hierzu *Fetscher*, Politische Ideen in der jüngeren Geschichte, in: *Fetscher / Münkler* (Hrsg.), Politikwissenschaft: Begriffe – Analysen – Theorien, S. 32 ff.

<sup>57</sup> Vgl. *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 99.

<sup>58</sup> Vgl. *Llanque / Münkler*, Politische Theorie und Ideengeschichte, S. 285 ff.

„Repräsentation ist die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen<sup>59</sup>.“

Das „Amt“, aus dem diese Befugnis fließt, ist eine anvertraute Aufgabe (Treuhand; trust)<sup>60</sup>. Zwischen Repräsentanten und Repräsentierten besteht daher ein Auftrags- bzw. Vertrauensverhältnis, für das zwei Elemente konstitutiv sind: die durch die Verfassung begrenzte Unabhängigkeit und Ermessenskompetenz des Abgeordneten einerseits, die (Wahl-) Ermächtigung durch das Volk andererseits<sup>61</sup>.

Politische Repräsentation ist so alt wie politische Herrschaft<sup>62</sup>. Das absolutistische „l’etat c’est moi“ von Ludwig XIV. forderte in später Zuspitzung die schon archaisch beanspruchte Verkörperung von Staat und Volk im Monarchen<sup>63</sup>. Es war ein weiter Weg von der feudalen Souveränität, die das Volk zu repräsentieren beansprucht über die Volksrepräsentation, die den Monarchen beschränkt, bis zur Volkssouveränität, die den Volkswillen repräsentiert<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Vgl. *Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 81.

<sup>60</sup> Speziell zum Vertrauen vgl. *Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 81.

<sup>61</sup> Zum Amtsprinzip und seinen Beziehungen zum Parlamentsrecht, s. *Schröder*, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, S. 142 ff.

<sup>62</sup> Vgl. *Poulantzas*, Staatstheorie, 2002, S. 16 f.

<sup>63</sup> Vgl. *Asbach*, Staat, Politik und die Verfassung der Freiheit – Zu den Anfängen des republikanischen Verfassungsdenkens in der französischen Aufklärung, S. 2 ff.

<sup>64</sup> Vgl. *Rausch*, Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung; Voigt, (Hrsg.): Der Herrschaftsvertrag.

Der Durchbruch der Lehre von der Volkssouveränität ist eng mit der Verwirklichung von Repräsentativsystem und – verfassung verknüpft<sup>65</sup>.

Die bürgerlichen Revolutionen in England, Frankreich und Nordamerika verwirklichten zum Ende des 18. Jahrhunderts die liberalen Ideen der Emanzipation von Feudalismus und Absolutismus, die besonders von englischen und französischen Theoretikern und politischen Praktikern formuliert worden waren<sup>66</sup>.

Über die Parole „no taxation without representation“ brach mit der Amerikanischen Revolution (1776-1783) das Prinzip der „aktuellen“ Repräsentation erstmals zur gesellschaftlichen Wirklichkeit durch<sup>67</sup>.

Den verfassungsrechtlichen Grundstein für die moderne Form der repräsentativen Demokratie, bei der das Volk nicht direkt die staatliche Herrschaft ausübt, sondern nur indirekt durch die Übertragung der Herrschaftsgewalt an von ihm legitimierte Vertreter, legte dann die französische Verfassung von 1791 mit ihrer in Titel III Art. 2, Abs. 2 klassischen Formulierung:

„Die Nation, von der alle Gewalten ausgehen, kann sie nur durch Übertragung ausüben. Die französische Verfassung ist eine Repräsentativverfassung<sup>68</sup>.“

Die Verabschiedung der amerikanischen Verfassung von 1787 brachte dann den entscheidenden Durchbruch zum modernen Repräsentativsystem<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Vgl. *Pfetsch*, Theoretiker der Politik von Platon bis Habermas, S. 22 ff.

<sup>66</sup> Stichwort „Repräsentation“ in: von Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, S. 655 f.

<sup>67</sup> Ebenda.

<sup>68</sup> Stichwort „Repräsentation“ in: Mickel, (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft, S. 441.

Freilich waren mit den liberalen Repräsentativverfassungen des 19. Jahrhunderts, sei es in den USA, England oder Frankreich, noch drastische Wahlrechtsbeschränkungen vereinbar. In Deutschland war aber noch nicht einmal das Wahlrecht durchgesetzt worden: Hier blieben ständische Vorstellungen teilweise bis Ende des 19. Jahrhunderts bestehen. In Preußen und Österreich wurden Repräsentativverfassungen erst 1848/49 erlassen<sup>70</sup>.

### 3.2.2. Die identitäre Demokratiekonzeption

Den Gegenpol zum repräsentativen Demokratiemodell bildet das identitäre Demokratieverständnis. Kernanliegen dieser an Rousseau orientierten Demokratiekonzeption ist die Beseitigung bzw. Aufhebung der Differenz zwischen Herrschenden und Beherrschten<sup>71</sup>.

Aus diesem Grund weisen die Vertreter der identitären Demokratie Stellvertreterschaft, Bevollmächtigung und das Entstehen von Zwischengewalten als mit wahrer Demokratie unvereinbar zurück<sup>72</sup>.

Für Jean-Jacques Rousseau, den Begründer dieser Denkrichtung<sup>73</sup>, war ein Volk, sobald es sich Vertreter gebe, „nicht

---

<sup>69</sup> Jäger / Hass / Welz, Regierungssystem der USA, S. 45 ff.

<sup>70</sup> Stichwort "Repräsentation" in: Mickel, (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft, S. 442.

<sup>71</sup> Llanque / Münkler, Politische Theorie und Ideengeschichte, Berlin, 2007, S. 294 f.

<sup>72</sup> Für Schmitt war Demokratie einzig „eine dem Prinzip der Identität (...) entsprechende Staatsform“. Der repräsentativen Demokratie sprach er ihren demokratischen Charakter ab, da „das Repräsentative (...) gerade das Nichtdemokratische an dieser ‚Demokratie‘“ enthalte. Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, 5. Auflage, S. 223 und 218.

<sup>73</sup> Marschall, Parlamentarismus, S. 34.

mehr frei, es ist nicht mehr.“<sup>74</sup> Deshalb verurteilt Rousseau Englands Parlamentarismus: „Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig, es ist überhaupt kein Gesetz. Das englische Volk glaubt frei zu sein – es täuscht sich gewaltig, es ist nur frei während der Wahl der Parlamentsmitglieder; sobald diese gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts.“<sup>75</sup>

Rousseau hatte damit große Sympathien für eine Form politischer Ordnung, in der Identität zwischen Regierenden und Regierten besteht, wo gesetzgebende und ausführende Gewalt in einer Hand, nämlich der des Volkes liegt<sup>76</sup>.

Eine legitime politische Ordnung, die alle an das Gesetz bindet und in der jeder Einzelne dennoch so frei ist wie zuvor, ist nach Rousseau nur möglich durch die freiwillige vollkommene Entäußerung des Individuums mit allen seinen Rechten an die Gemeinschaft, die den Gemeinwillen repräsentiert<sup>77</sup>.

Dieser Gemeinwille (*Volonté générale*) ist der sich am Gemeinwohl orientierende, alle Mitglieder einer staatlichen Gemeinschaft verbindende Gesamtwille<sup>78</sup>. Im Gegensatz zur *Volonté de tous*, der Summe aller Einzelwillen in einem Staat, haben sich in der *Volonté générale* die Einzelinteressen gegenseitig aufgehoben und bringen den ihnen innewohnenden gemeinsamen Kern hervor<sup>79</sup>. Durch die Bindung aller an das Gesetz, das sie sich selbst gegeben haben, gewinnen sie eine höhere Art von Gleichheit und Freiheit<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Kapitel 15.

<sup>75</sup> Ebenda

<sup>76</sup> Vgl. Pfetsch, Theoretiker der Politik von Platon bis Habermas, 295 ff.

<sup>77</sup> Vgl. Pfetsch, Theoretiker der Politik von Platon bis Habermas, 297 ff.

<sup>78</sup> Vgl. Wiegand, Symbolik und Repräsentation im Verfassungsstaat, S. 609.

<sup>79</sup> Ebenda.

<sup>80</sup> Vgl. Fetscher, Rousseaus politische Philosophie.

Diese Konzeption beruht letztlich auf der empirisch nicht haltbaren Fiktion eines homogenen Volkswillens bzw. Gemeinwillens, wie Rousseau es formulierte (*Volonté générale*). Nur im Bezug auf ein a priori vorausgesetztes, gleichwohl nirgends belegbares Gemeinwohl sind Regierte und Regierende identisch, wird die Unterscheidung von Herrschenden und Beherrschten hinfällig, wie Rousseau es fordert<sup>81</sup>.

Gleichzeitig war Rousseau realistisch genug, eine solche Form identitärer Demokratie für so voraussetzungsvoll – Kleinräumigkeit, Einfachheit der Sitten, wirtschaftliche Gleichheit und Bescheidenheit – zu halten, dass sie nur von einem „Volk von Göttern“ eingerichtet werden könnte<sup>82</sup>.

Rousseaus Formulierungen haben zu politisch folgenreichen Missverständnissen geführt. Denn wenn der Gemeinwille immer Recht hat, dann kann eine solche Konzeption zu einer Tyrannei des Gemeinwillens – bzw. einer Minderheit, die den Gemeinwillen für sich beansprucht – führen, die die Freiheit des Einzelnen zerstört<sup>83</sup>.

### 3.3. Weiterentwicklungen des repräsentativen Demokratiemodells

Im Folgenden wird auf zwei Weiterentwicklungen der repräsentativen Demokratiekonzeption eingegangen werden. Während die elitäre Demokratietheorie den Anspruch erhebt, die tatsächliche Funktionsweise von modernen Massendemokratien zu beschreiben, weist die pluralistisch-repräsentative Demokratiekonzeption auch normative Züge auf, d. h. sie formuliert, wie moderne Demokratien sein sollen.

---

<sup>81</sup> Vgl. *Schmidt*, *Demokratiethorien*, S. 103.

<sup>82</sup> Vgl. *Schmidt*, *Demokratiethorien*, S. 99.

<sup>83</sup> Vgl. *Ebenda*, S.103.

### 3.3.1. Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft

Die Vertreter der elitistischen Demokratietheorie vertreten die Sichtweise, dass auch unter der Bedingung demokratischer Mehrheitsherrschaft die politischen Entscheidungen überwiegend von Eliten, d. h. Minderheiten gefällt werden<sup>84</sup>. Demokratie ist für sie die Konkurrenz von Eliten um verfassungsrechtlich gebundene und zeitlich befristete Machtausübung. Anders als die Vertreter einer Kritischen Demokratietheorie (s. hierzu weiter unten) sehen sie im Phänomen demokratischer Elitenherrschaft keinen „Defekt“ der Demokratie. Sie vertreten die These, dass es weder ein wissenschaftlich einsichtiges und politisch verbindliches Gemeinwohlkonzept gebe, noch das Abstimmungsverhalten der Bürger bei Wahlen und Sachentscheidungen strikt rational sei.

Im Elitenmodell J. A. Schumpeters reduziert sich der demokratische Anspruch dann allerdings auf die Methode der Herrschaftsbestellung:

„... die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben.“<sup>85</sup>

Politisch handlungsfähig werden moderne Massengesellschaften nach diesem Modell nicht im Wege einer permanenten Mitbestimmung aller über alles, sondern allein mittels einer Art „politischer Arbeitsteilung“, bei welcher die gewählte Herrschaftselite auf Zeit politische Stellvertreterfunktionen gegenüber der selbst nicht sprech- und handlungsfähigen Bevölkerungsmehrheit wahrnimmt<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Vgl. *Reese-Schäfer*, Politisches Denken heute, S. 195 ff.

<sup>85</sup> Vgl. *Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 1950, S. 428.

<sup>86</sup> Vgl. *Schmidt*, Demokratietheorien, S. 204 f.

Was die Demokratie von anderen Formen faktischer Minderheitsherrschaft unterscheidet ist nach dieser Definition fast ausschließlich der Modus der Herrschaftsbestellung durch die Mehrheit:

„Demokratie unter unserem Gesichtspunkt (bedeutet) nicht – und kann es auch nicht bedeuten -, dass das Volk tatsächlich herrscht ..., Demokratie bedeutet nur, dass das Volk die Möglichkeit hat, die Männer, die es beherrschen sollen, zu akzeptieren oder abzulehnen.“<sup>87</sup>

Dieser Modus soll Durchlässigkeit, politischen Wechsel, Diskussionsfreiheit und auch eine Art eingeschränkter Ex-post-Kontrolle ermöglichen<sup>88</sup>.

### 3.3.2. Pluralistisch-repräsentative Demokratietheorie

Für die pluralistische Demokratietheorie<sup>89</sup> ist zentral, dass sich die gesellschaftlichen Interessen und Meinungen in der Demokratie widerspiegeln sollen<sup>90</sup>. Ihre Vertreter gehen davon aus, dass für die menschliche Natur die Verfolgung des eigenen, individuellen Nutzens grundlegend ist. Von daher kann nicht die Homogenität des Denkens und Wollens das Ziel aller Politik sein, sondern die möglichst vollständige Widerspiegelung („Repräsentation“) der mannigfachen gesellschaftlichen Interessen und Meinungen<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> Vgl. *Schmidt*, *Demokratietheorien*, S. 452 f.

<sup>88</sup> Vgl. *Reese-Schäfer*, *Politisches Denken heute*, S. 195 ff.

<sup>89</sup> Vgl. als zentralen Vertreter: *Fraenkel*, *Deutschland und die westlichen Demokratien*.

<sup>90</sup> *Marschall*, *Parlamentarismus*, S. 34.

<sup>91</sup> Die Vertreter der pluralistischen Demokratietheorie in der Nachfolge des britischen Politikwissenschaftlers und Sozialisten H. Laski halten eine Monopolisierung der politischen Entscheidungsfindung durch eine einzelne gesellschaftliche Gruppe für unmöglich, weil der Entscheidungs- und Willensbildungsprozess durch ein System von Kräften und Gegenkräften (checks and balances) stets auf einem

Erst im Austragen der vorhandenen Gegensätze, in einem Prozess des Mit- und Gegeneinander, vollziehe sich der Willensbildungsprozess:

„... die autonom legitimierte Demokratie (begnügt) sich mit dem Anspruch, im Rahmen und unter Beachtung der allgemein gültigen abstrakten Prinzipien der Gerechtigkeit und der Billigkeit durch Verhandlungen, Diskussionen und Kompromisse zur Förderung des Gemeinwohls durch Lösung konkreter Probleme beizutragen, die, wenn auch keineswegs ausschließlich, doch maßgeblich durch pragmatische Erwägungen bestimmt werden (a posteriori-Gemeinwohl).“<sup>92</sup>

### 3.4. Neuere kritisch-partizipatorische Demokratietheorien

Die Vertreter der Kritischen Demokratietheorie gehen vom Ideal der individuellen Selbstbestimmung aus<sup>93</sup>. Diese Orientierung an der Autonomie des Einzelnen kann zu zwei ganz unterschiedlichen, gegensätzlichen Konsequenzen führen: zur Forderung nach gesamtgesellschaftlicher Demokratisierung, insbesondere umfassender politischer Beteiligung einerseits, zur (anarchistischen) Forderung nach möglichst weitgehender Befreiung von (staatlicher, aber auch wirtschaftlicher) Herrschaft andererseits.

Die Anhänger der ersten Richtung verlangen die Verwirklichung der demokratischen Postulate der Volkssouveränität, der Gleichheit und der politischen Selbstbestimmung durch

---

„mittleren Weg“ gehalten wird, gleich weit entfernt von den jeweiligen partikularen Interessen und Positionen. Die Politik hört auf alle und folgt eben deshalb keiner Stimme uneingeschränkt.

<sup>92</sup> Vgl. *Fraenkel*, Strukturanalyse der modernen Demokratie, in: ders. (Hrsg.), *Deutschland und die westlichen Demokratien*, S. 330.

<sup>93</sup> Vgl. *Reese-Schäfer*, *Politisches Denken heute*, S. 121.

Entscheidungsbeteiligung<sup>94</sup>. Ihre Kritik richtet sich daher gegen die fatalen Konsequenzen der (dominierenden) „Theorie demokratischer Elitenherrschaft<sup>95</sup>“ und der Pluralismustheorie<sup>96</sup>. Diese Ansätze verlören die kritische Distanz zur jeweiligen politisch-sozialen Realität. Die kritische Demokratietheorie setzt dieser Wirklichkeit die Forderung nach gesamtgesellschaftlicher Demokratisierung, insbesondere umfassender politischer Beteiligung entgegen<sup>97</sup>.

Die partizipatorische Demokratietheorie rückt die tätige Mitwirkung der Bürger, die diskursive Konfliktregelung und das Gespräch ins Zentrum. Regierung durch Mitwirkung, und Regieren durch Diskussion lauten die Stichworte, und nicht: Konfliktregelung durch Befehl, Kampf oder legitime Herrschaft (wie bei Max Weber), durch Markt und Mehrheit (wie in der Ökonomischen Theorie) oder durch Aushandeln, wie in den (hier nicht berücksichtigten) Spielarten der Verhandlungsdemokratie<sup>98</sup>.

Nachfolgend werden zwei normativ anspruchsvolle Ansätze aus der jüngeren Diskussion vorgestellt, die den Versuch unternehmen, die Verwirklichungsbedingungen der Demokratie in unserer Zeit zu benennen: Habermas' Theorie einer deliberativen, d.h. einerseits durch die gemeinsame, öffentliche Beratung politischer Fragen gekennzeichnete Demokratie und andererseits Barbers Konzept einer Starken Demokratie

### 3.4.1. Deliberative Demokratie

---

<sup>94</sup> Vgl. *Reese-Schäfer*, Politisches Denken heute, S. 122 f.

<sup>95</sup> Vgl. *Bachrach*, Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse.

<sup>96</sup> Vgl. *Waschkuhn*, Demokratietheorien Politiktheoretische und Ideengeschichtliche Grundzüge, S. 19.

<sup>97</sup> Vgl. *Pfetsch*, Theoretiker der Politik von Platon bis Habermas, S. 522 ff.

<sup>98</sup> Vgl. *Pfetsch*, Theoretiker der Politik von Platon bis Habermas, S. 629 ff.

Die Diskurstheorie von Jürgen Habermas nimmt Elemente des liberalen und des republikanischen normativen Modells der Demokratie auf, und integriert sie im Begriff einer idealen Prozedur für Beratung und Beschlussfassung<sup>99</sup>. Dieses demokratische Verfahren stellt einen internen Zusammenhang zwischen Verhandlungen, Selbstverständigungsdiskursen und Gerechtigkeitsdiskursen her und begründet die Vermutung, dass unter solchen Bedingungen vernünftige bzw. faire Ergebnisse erzielt werden<sup>100</sup>.

Die zentrale These von „Faktizität und Geltung“ lässt sich in einem Satz zusammenfassen: Der zeitgenössische Rechtsstaat ist ohne „radikale Demokratie“ nicht zu erhalten<sup>101</sup>. Radikale Demokratie realisiert sich dementsprechend genau dann, wenn eine Identität von Rechtsadressaten und Rechtsautoren vorliegt, d.h. wenn die Bürger unter jenen Gesetzen leben, die sie sich selbst gegeben haben oder gegeben haben könnten. Diese Identität soll durch deliberative Verfahren auf allen Ebenen und Stufen des demokratischen Prozesses prozedural sichergestellt werden<sup>102</sup>.

Die politische Öffentlichkeit und der öffentliche Diskurs nehmen dafür eine zentrale Stellung ein, da die Öffentlichkeit jener Ort ist, wo die Bürger sich über die Grundlagen, Selbstverständnisse und Politiken ihres politischen Gemeinwesens verständigen. Deliberation ist als verständigungsorientierte Kommunikation aufzufassen.

Habermas plädiert damit für eine Umstellung vom Grundbegriff der praktischen Vernunft hin zu einem der kommunikativen

---

<sup>99</sup> Vgl. Reese-Schäfer, Politisches Denken heute, S. 13 f.

<sup>100</sup> Habermas, Drei normative Modelle der Demokratie, in: ders. (Hrsg.), Die Einbeziehung des Anderen – Studien zur politischen Theorie., S. 284 f.

<sup>101</sup> Vgl. Das Vorwort in: Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates.

<sup>102</sup> Vgl. Reese-Schäfer, Politisches Denken heute, S. 9.

Vernunft<sup>103</sup>. Diese Umstellung ist für die deliberative Demokratietheorie folgenreich, da die Volkssouveränität als zentrale Legitimationsfigur nicht mehr subjektphilosophisch gedacht werden kann.

### 3.4.2. Das Konzept der „Starken Demokratie“

Das Konzept der „Starken Demokratie“ befürwortet eine unmittelbare Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung im Staat<sup>104</sup>. Ziel ist eine Republik mit den Eckpfeilern Partizipation, Gemeinschaft und bürgerliches Selbstvertrauen<sup>105</sup>:

Die Zukunft der Demokratie liegt in diesem Demokratiemodell, in der Wiederbelebung einer Form von Gemeinschaft, die nicht kollektivistisch ist – eine Form des öffentlichen Argumentierens – die nicht konformistisch ist, und dazu mit einer Reihe bürgerlicher Institutionen ausgestattet ist, die mit einer modernen Gesellschaft vereinbar sind. Starke Demokratie ist durch eine Politik der Bürgerbeteiligung charakterisiert. Sie ist eine Selbstregierung der Bürger, keine stellvertretende Regierung, die im Namen der Bürger handelt<sup>106</sup>.

In der gegenwärtigen Demokratie trenne die Repräsentation die Politik von den Bürgern und damit auch die Bürger von der Politik. Damit sinke aber auch die Bereitschaft der Bürger zur politischen Teilhabe. Um der wachsenden Politikverdrossenheit zu begegnen sei daher eine moderne Form der Selbstregierung nötig. Diese

---

<sup>103</sup> Vgl. *Pfetsch*, Theoretiker der Politik von Platon bis Habermas, S. 635 ff.

<sup>104</sup> *Barber*, Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, S. 146.

<sup>105</sup> *Waschkun*, Demokratietheorien, S. 102 ff.

<sup>106</sup> Ebenda.

„starke Demokratie“ kann als dritte Form neben repräsentativer und plebiszitärer Demokratie aufgefasst werden<sup>107</sup>.

Zugestandenermaßen betrachten Demokratietheoretiker die partizipatorische oder kommunitaristische (gemeinschaftliche) Demokratie durchweg als Anachronismus, die allenfalls kleinen Stadtstaaten wie dem antiken Athen oder dem Genf zur Zeit Rousseaus angemessen gewesen sein. Barber hält ihnen entgegen, dass das Problem der Größe oder der Massengesellschaft nur ein Problem der Kommunikation sei und gelöst werden kann. Es komme darauf an, dezentrale, föderale oder andere überschaubare kommunikationsfähige Einheiten zu schaffen. Auf jeden Fall müsse aber der Wille bestehen, die Bürger zu beteiligen und die Macht nicht den multinationalen Konzernen, den internationalen Banken und den Kartellen zu überlassen.

Barber ist sich bewusst, dass seine starke Demokratie zwar aus einer attraktiven theoretischen Tradition abgeleitet ist, im Grunde aber ohne überzeugende Praxis dasteht<sup>108</sup>. Er versucht deshalb in möglichst enger Anknüpfung an existierende Institutionen einige Verwirklichungsmöglichkeiten zu benennen.

Als historische Beispiele nennt er unter anderem Konzepte einer nachbarschaftlichen Selbstregierung, die inspiriert ist von den städtischen Vollversammlungen, wie sie in einigen Neuengland-Staaten in den USA vorkommen. Diese Versammlungen sind nicht entscheidungs-, sondern nur beratungsbefugt<sup>109</sup>. Das Fernsehen kann seiner Auffassung nach helfen, die Kommunikation sehr viel

---

<sup>107</sup> Barber, *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*, S. 9 ff.

<sup>108</sup> Ebenda, S. 233.

<sup>109</sup> Ebenda, S. 238.

größerer Einheiten herzustellen. Partizipatorische Diskussionen sind dann auch über weite Entfernungen möglich<sup>110</sup>.

Barber hat ein Kurzprogramm für seine „starke Demokratie“ entwickelt, die konsequent bei der politischen Willensbildung ansetzt<sup>111</sup>. Es sind zwölf praktische Punkte zur Wiederbelebung des Bürgersinns und der bürgerlichen Beteiligung in einer televisionären Massendemokratie auf Basis eines radikal modernisierten Rousseauismus.

Für die vorliegende Arbeit sind insbesondere von Interesse:

1. Ein landesweites System von Nachbarschaftsversammlungen von bis zu 5000 Bürgern. Diese würden anfangs nur Beratungsaufgaben haben, aber möglicherweise lokale Gesetzgebungskompetenz erhalten<sup>112</sup>.
2. Eine nationale Kommunikationsgenossenschaft der Bürger, die den Gebrauch der neuen Telekommunikationstechnologien regelt und überwacht sowie die Debatte bei Volksbefragungen beaufsichtigt<sup>113</sup>.
3. Eine nationale Initiative zu Volksentscheiden, die öffentliche Initiativen und Referenden zur Gesetzgebung des Kongresses ermöglicht, mit Multiple-choice-Optionen und einem Abstimmungsprozess in zwei Phasen<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> Barber, *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*, S. 249 f.

<sup>111</sup> Ebenda, S. 290 f.

<sup>112</sup> Barber, *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*, S. 241 ff.

<sup>113</sup> Barber, *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*, S. 247 ff.

<sup>114</sup> Barber, *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*, S. 257 ff.

4. Versuche mit elektronischer Abstimmung, anfangs nur für Erziehungszwecke und für Meinungsumfragen, unter der Aufsicht der Bürgerkommunikationsgenossenschaft<sup>115</sup>.

Von diesen und weiteren Maßnahmen erhofft sich Barber folgende Wirkungen:

„Starke Demokratie als Bürgerbeteiligung löst Uneinigkeit bei Fehlen eines unabhängigen Grundes durch den partizipatorischen Prozess fortwährender, direkter Selbstgesetzgebung sowie die Schaffung einer politischen Gemeinschaft, die abhängige, private Individuen in freie Bürger und partikularistische wie private Interessen in öffentliche Güter zu transformieren vermag.“<sup>116</sup>

### 3.5. Zwischenergebnis

Die Herrschaft ist in der Demokratie auf Zeit organisiert und zum Teil uneingeschränkt in ihrer Ausübung. Die Responsivität der Politik im Repräsentativsystem wird gesteigert<sup>117</sup>, wenn die Parlamentsentscheidung in begründeten Fällen an den empirischen Volkswillen gekoppelt ist<sup>118</sup>. Das Repräsentativsystem in den demokratischen Theorien zeigt vor allem Schwächen im Bereich der Gesetzgebungsinitiative und

---

<sup>115</sup> Barber, Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, S. 268 ff.

<sup>116</sup> Barber, Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen, S. 147.

<sup>117</sup> Weitere Ausführungen in: Uppendahl / Klee / Popp, Responsive Demokratie und/oder kommunaler Korporatismus in England .

<sup>118</sup> Dabei ähnelt sie anderen Kontrollmechanismen, nach welchen die Verwaltung effektiver arbeitet, wenn sie einen Rechnungshof über sich weiß. Der Gesetzgeber wird auf die Verfassung besonders sorgfältig achten, wenn ein Verfassungsgericht existiert. Entsprechend „läuft“ ein ganzer Politikbetrieb anders, wenn den Akteuren bewusst ist, dass die Bürger gegebenenfalls eine Sachentscheidung an sich ziehen und die Lösung der politischen Profis verwerfen können. vgl.: <http://www.novo-magazin.de/48/novo4840.htm> .

Kontrolle. Im Weiteren werden Repräsentationsmängel der vorhandenen repräsentativen parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland dargestellt, um in den darauf folgenden Kapiteln dieser Untersuchung mögliche Korrekturansätze dieser Demokratiedefizite zu erarbeiten.

#### **4. Kritische Betrachtung der repräsentativen Demokratie**

Es sind sowohl interne als auch externe Faktoren, die die heutigen Probleme der repräsentativen Demokratie verursachen. Im Folgenden werden die Problematiken der Staatsvolkszugehörigkeit, des Parteienstaats und der Globalisierung in diesem Zusammenhang näher beleuchtet.

##### **4.1. Staatsangehörigkeit und Demokratie**

Unter Demokratie versteht man unter anderem, dass alle Rechtsunterworfenen ihre Rechtsform gestalten können, also quasi Mitglieder des Herrschertums sind<sup>119</sup>. Eine Aufgabe des demokratischen Staates liegt darin, eine einheitliche Rechtsordnung zu vermitteln, die an eine geschlossene menschliche Gemeinschaft anknüpft.

Die Frage, die sich hier stellt, ist, inwiefern die Rechtsordnung auch für dauerhaft ansässige Einwanderer geltend gemacht werden kann.

##### **4.1.1. Begriffserklärung**

---

<sup>119</sup> In diesem Zusammenhang verwendet man in der Literatur den Begriff „Betroffenheitsdemokratie“.

Die Teilnahme in der Gesellschaft hinsichtlich Politik, Recht, Wirtschaft und Kultur in Verbindung mit der staatlichen Zugehörigkeit wird meist als Staatsangehörigkeit oder Staatsbürgerschaft bezeichnet<sup>120</sup>, die im Zuge der gesellschaftlichen Veränderungen einem Wandel unterzogen ist<sup>121</sup>. Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit zeichnen sich durch Machtausübung eines Bürgers, in Verbindung mit Zuweisung von Souveränität an das Volk, aus.

Die Staatsangehörigkeit weist einen Bürger in formeller Art dem Staatsvolk zu<sup>122</sup>. Der Bürger wird hierdurch Teil einer kollektiven Personengruppe, dem Staatsvolk, und grenzt sich dadurch von anderen Staatsvölkern ab.

Die Staatsbürgerschaft definiert sich über aktive Teilnahme eines Bürgers innerhalb der politischen Gemeinschaft des Staates und bindet in materieller Hinsicht, nämlich mit politischen und sozialen Rechten sowie dem Recht der Freiheit, den Bürger in die staatliche Gesellschaft ein.

#### 4.1.2. Funktion der Staatsbürgerschaft

Die Funktion einer Staatsbürgerschaft in einem demokratischen Verfassungsstaat zeigt sich im Recht politischer Mitwirkung und

---

<sup>120</sup> Die Staatsangehörigkeitskonzeption verändert sich mit den politischen und gesellschaftlichen Veränderungen im Staat: Vgl. *Hailbronner / Renner*, Staatsangehörigkeitsrecht, 2005, S. 4; *Marx*, Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, 1997, S. 1 f.; *Iranbomy*, Einbürgerung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Forschung Frankfurt*, 1/1991, S. 58 ff; *Iranbomy*, Verfassungsrechtliche Position der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Hassemer / Starzacher* (Hrsg.), *Forum Datenschutz*.

<sup>121</sup> Zu völkerrechtlichen Konzeption der Staatsangehörigkeit vgl. *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht: Die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht, S. 292 ff; *Hailbronner* in: *Vitzhum* (Hrsg.): *Völkerrcht*, Rn. 96 ff.

<sup>122</sup> Vgl. *Badura*, Staatsrecht Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, S. 29, Rn. 25.

besonders deutlich im Wahlrecht, welches Mittler der demokratischen Souveränität ist.

Die Souveränität wiederum besitzt nicht die Eigenschaften vorrechtlicher Subjekte. Der Sinn der verfassungsrechtlichen Zuweisung von Souveränität an das kollektive Subjekt, das Volk, ist eine Legitimation und Strukturgebung der Rechtssetzung und darf nicht als Geltungsgrund der Rechtsordnung verstanden werden.

Andererseits zeigt die Zuweisung von Souveränität an das Volk auch individualistische und gemeinschaftliche Elemente eines demokratischen Verfassungsstaates auf<sup>123</sup>. Individualistisch, weil individuelle Selbstbestimmung für die Bildung allgemeiner Interessen fundamental ist, gemeinschaftlich, da die individuelle Mitwirkung am politischen Geschehen folglich den eigenen Interessen, aber auch den Interessen des Kollektivs dienlich sein kann.

#### 4.1.3. Staatsvolk und BVerfG

Das heutige Modell der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland bezieht sich auf ein bestimmtes Staatsvolk, welches die Staatsgewalt ausübt<sup>124</sup>.

Das BVerfG hat mit seiner Entscheidung zum Kommunalwahlrecht in Schleswig-Holstein festgestellt<sup>125</sup>, dass nur Deutsche für die Bundestagswahlen wahlberechtigt sind. Seiner Ansicht nach geht es bei den Wahlen zur Volksvertretung nur um Belange des

---

<sup>123</sup> Vgl. *Ladour*, *Deliberative Demokratie und dritter Weg – Eine neue Sackgasse?*, S. 3 ff.

<sup>124</sup> Vgl. *Ekardt / Radtke*, *Einbürgerungstest in der rechtspolitischen Debatte*, S. 30.

<sup>125</sup> Vgl. BVerfGE 83, S. 37, (50 ff.).

deutschen Volkes. Zum deutschen Volk gehört, wer gem. Art. 116 Abs. 1 GG die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Ein Ausländer könne nicht der „politischen Schicksalsgemeinschaft“ angehören, weil er sich dieser jederzeit durch Rückkehr in den Heimatstaat entziehen könne. Nach dieser Logik muss also, wer zum Volk gehören will, sich einbürgern.

Im Maastricht-Urteil des BVerfG ist ausgeführt, dass dem nationalen Parlament eigene Aufgabenfelder verbleiben müssen, in denen das Staatsvolk dem, was es – relativ homogen – geistig, sozial und politisch verbindet, rechtlichen Ausdruck geben kann. Gleichartigkeit wird somit als vor-verfassungsrechtliche Grundlage der Demokratie verstanden.

In dieselbe Richtung geht es, wenn das BVerfG feststellt<sup>126</sup>, dass sich erst aus den geistig-bildungsmäßigen und wirtschaftlich-sozialen Gegebenheiten der sozialpsychologische Zustand, das gemeinsame „Wir-Bewusstsein“ bilden kann, das einen sich aktualisierenden Gemeinschaftswillen erst ermöglicht.

#### 4.1.4. Kritik am Staatsangehörigkeitskonzept

Einwohner der Bundesrepublik Deutschland sind nicht nur Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit, sondern auch Millionen Bürger mit ausländischer Staatsangehörigkeit, von denen ein Großteil ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland hat<sup>127</sup>.

Diese „inländischen Ausländer“ gelten faktisch im Bezug auf die Bundestagswahlen als „Bürger dritter Klasse“, da es ihnen trotz langem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland verwehrt

---

<sup>126</sup> Vgl. BVerfGE S. 83, 37, (50 ff.).

<sup>127</sup> Vgl. *Iranbomy*, Einbürgerung im Lichte des neuen Ausländergesetzes von 1991, in Müller (Hrsg.): Handbuch zur interkulturellen Arbeit, S. 107 ff.

bleibt, an Wahlen teilzunehmen<sup>128</sup>. Zwar wird behauptet, dass Ausländer sich einbürgern und somit die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben können; tatsächlich ist jedoch der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft von zahlreichen Bedingungen abhängig, welche dieses Vorhaben unmöglich machen<sup>129</sup>.

Die weit verbreitete rechtliche Entkoppelung individueller Rechte und Pflichten von der Staatsangehörigkeit findet ihren Ausdruck in diversen Ansätzen des europäischen Demokratisierungsprozesses<sup>130</sup>. Auf der einen Seite dürfen nun Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auch in der Bundesrepublik Deutschland das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen wahrnehmen, sofern sie hier wohnen, und zwar gerade auch dann, wenn sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit gem. Art. 116 Abs. 1 GG besitzen. Damit ist eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit rechtlich nicht mehr haltbar, wenn alle anderen Kriterien, darunter ein dauerhafter inländischer Wohnsitz des Ausländers, vorliegen. Auf der anderen Seite zeigen die Debatten bezüglich der Einführung einer Unionsbürgerschaft, dass es angesichts der erheblichen kulturellen, sprachlichen und ethnischen Unterschiede in Europa unmöglich wäre, bezüglich der Definition der Unionsbürgerschaft das Merkmal „Homogenität“ in den Mittelpunkt zu stellen.

---

<sup>128</sup> Vgl. *Iranbomy*, Verfassungsrechtliche Position der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hassermer / Starzacher (Hrsg.), Forum Datenschutz, Bd. 3, 1994.

<sup>129</sup> In diesem Zusammenhang wird auf die Problematik der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft und Verlust der eigenen Identität hingewiesen. *Iranbomy*, Einbürgerung im Lichte des deutschen Gesetzes, Forschung Frankfurt, 1991.

<sup>130</sup> Vgl. *Wessels / Schmitt*, Europawahlen, europäisches Parlament und nationalstaatliche Demokratie, in: Klingemann / Neidhardt (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie, S. 297.

Solange die Repräsentanten des Volkes in seinem Namen handeln, aber die Realität zeigt, dass sich die Zusammensetzung des Staatsvolkes von der Zusammensetzung der Bürger in der Gesellschaft unterscheidet, und ein Teil der Gesellschaft - nämlich die „inländischen Ausländer“ – kein Teilnahmerecht am Wahlverfahren hat, fällt es schwer, die Handlungen dieser Repräsentanten uneingeschränkt als demokratisch legitimiert zu bezeichnen.

Ein weiteres internes Demokratiedefizit erkennt man bei der genaueren Analyse der Parteienherrschaft in der Bundesrepublik Deutschland.

#### 4.2. Parteien und Demokratie

Gemäß Art. 21 Abs. 1 GG haben die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes „mit“-zuwirken und somit einen Beitrag zur Entwicklung der Demokratie zu leisten<sup>131</sup>. Diesen verfassungsrechtlichen Auftrag gilt es im Folgenden zu untersuchen.

##### 4.2.1. Parteien und Grundgesetz

Das Grundgesetz überträgt dem Staatsvolk im Wesentlichen die Auswahl seiner parlamentarischen Vertreter. In der Massengesellschaft kommen vor allem diejenigen als Repräsentanten des Volkes in Frage, die nicht nur politisch aktiv sind, sondern auch einer politischen Partei angehören. Wer nicht

---

<sup>131</sup>

Ausführlich zu diesem Thema Vgl. *Köppler*, Die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes als Vorrecht der Parteien – Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 21 I S. 1 GG -.

zu einer politischen Partei gehört, ist in der Regel von der Möglichkeit, gewählt zu werden, ausgeschlossen<sup>132</sup>.

Art. 21 Abs. 1 GG erkennt als politische Parteien solche Organisationen an, die sich nach der eigenen Zielsetzung, Organisation und Betätigung der repräsentativen Demokratie verpflichtet wissen und ihre Aktivitäten auf die Organisation des Parlamentarismus ausrichten, ihre eigene politische Erfüllung also im System und Aufgabenbezug der repräsentativen Demokratie finden<sup>133</sup>.

Die politischen Parteien verfügen im Vergleich zu allgemeinen Wählervereinigungen bei den Bundestagswahlen über das Wahllistenprivileg des § 18 BWG und dürfen somit gemäß § 27 BWG Landeslisten aufstellen und partizipieren an der Erstattung von Wahlkampfkosten und an der Verteilung kostenloser Sendezeiten<sup>134</sup>. In Bezug auf die Ausgestaltung der deutschen Demokratie genießen die Parteien somit eine Sonderstellung<sup>135</sup>.

Die politischen Parteien als wichtiges Bindeglied demokratischer Legitimation und wesentliches repräsentatives Leitungsorgan<sup>136</sup> kommen ihrer Mittlerfunktion zwischen Bürger und Staat dann angemessen nach, wenn sie innerparteilich auf demokratischer Willensbildung fußen<sup>137</sup>.

---

<sup>132</sup> Vgl. *Thieme*, Demokratie – Ein Staatsziel im Wandel der gelebten Verfassung, DÖV 1998, 751 (753).

<sup>133</sup> Vgl. *Gabriel / Holtmann*, Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, S. 628 ff.

<sup>134</sup> Vgl. *Skouris*, Festschrift für Karl August Bettermann mit dem Hauptitel: Plebiszitäre Elemente im repräsentativen System, S. 77 (86).

<sup>135</sup> Kritische Würdigung von *Denninger*, Der gebändigte Leviathan, S. 93 f; *Henke*, Parteien zwischen Staat und Gesellschaft, S. 375.

<sup>136</sup> Vgl. *Thieme*, Demokratie – Ein Staatsziel im Wandel der gelebten Verfassung, S. 751 (753).

<sup>137</sup> Vgl. *Ipsen*, Staatsrecht I, § 4 Rn. 108; *Maunz / Zippelius*, Deutsches Staatsrecht, § 12 I, S. 77 f. Wer als Mitglied einer Partei auch über die Aufstellung der Bundestagswahllisten mitzuentcheiden hat, besitzt de facto als Parteibürger eine Stellung als „erstklassiger Bürger“ in der

#### 4.2.2. Parteienherrschaftskritik

Es ist ein offenes Geheimnis, dass manche Vertreter des Volkes im Bundestag dazu neigen, sich vielmehr an eigenen Interessen, Posten, Macht und Reichtum zu orientieren anstatt sich am Wohle des Volkes auszurichten<sup>138</sup>, und statt weisungsungebunden eher überweisungsgebunden<sup>139</sup>, sowie eigennützig anstatt gemeinnützig zu handeln<sup>140</sup>. Die Repräsentanten des Volkes im Parlament sind tendenziell nicht daran interessiert, sich vom Zentrum der Macht zu entfernen<sup>141</sup>.

Die politischen Parteien streben eine Ausweitung ihrer Machtpositionen in allen Lebensbereichen an, z.B. durch die Besetzung von Rundfunk- und Fernsehräten und somit Bestimmung über Personal und Programme der Rundfunkanstalten, über die Ministerialorganisation in Bund und Ländern, über Spitzenpositionen in der Judikative, in Aufsichtsräten und Vorständen von großen Unternehmen, Versicherungen, Banken, Sparkassen sowie Universitätsgremien<sup>142</sup>.

---

repräsentativen parlamentarischen Demokratie im Gegensatz zum normalen Bürger, der keiner Partei angehört.

<sup>138</sup> Vgl. *von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, S. 300 ff.

<sup>139</sup> Zur weiteren Bedeutung der Wahlkampfmethoden der Parteien wird verwiesen auf: *Hetterich*, Von Adenauer zu Schröder – Der Kampf um Stimmen.

<sup>140</sup> Hierfür lassen sich zahlreiche Beispiele anführen. Exemplarisch ist jedoch auf den Fall des Ex-Bundeskanzlers Helmut Kohl zu verweisen, welcher in der Schwarzgeldaffäre die Namen seiner Komplizen nicht nannte und sein Ehrenwort ihnen gegenüber de facto über das Gesetz stellte.

<sup>141</sup> Vgl. *Pappi / Shikano*, Regierungsabwahl ohne Regierungswahl, S. 523.

<sup>142</sup> In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die von den Parteien betriebene „Ämterpatronage“ für die Demokratie ebenso typisch wie ärgerlich ist. Vgl. *Ipsen*, Staatsrecht I, § 4 Rn. 108; *Maunz / Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, § 12 I, S. 77 f.

Daher kann als internes Anzeichen für die Schwäche der Demokratie und die Beschädigung des Verhältnisses zwischen Bürger und Parteien vor allem die oben geschilderte „Ämterpatronage“ der Politiker und Parteien genannt werden<sup>143</sup>.

Auch Oligarchisierung, Hierarchisierung und Bürokratisierung schränken die innerparteiliche Beteiligung ein und blockieren Innovationen durch die Basis (Überinstitutionalisierung)<sup>144</sup>. Die politischen Parteien halten sich für alle Fragen zuständig (Überforderung). Der Handlungshorizont der Volksparteien ist allein auf die nächste Wahlperiode bezogen, sie werden damit zu Vertretern reaktiver Politik (Perspektivlosigkeit). Die politischen Parteien haben sich mit den bestehenden Verhältnissen arrangiert (Innovationsschwäche). Aufgrund des Strebens nach Stimmenmaximierung gleichen sich die Parteien zusätzlich programmatisch immer mehr an (Alternativlosigkeit). Durch personelle Verflechtungen zwischen Politik und Staat haben sich die Parteien diesen als Monopol angeeignet (Verstaatlichung).

Weiterhin besteht die Problematik der „Gefälligkeiten“. Die Abgeordneten werden vom Staatsvolk für eine Legislaturperiode von vier Jahren gewählt<sup>145</sup>. Diese Herrschaft auf Zeit hat dazu geführt, dass sich zunehmend eine Demokratie der Gefälligkeiten entwickelt hat und sich die Abgeordneten in der Praxis daran

---

<sup>143</sup> Vgl. *Schmitt Glaeser*, Die Abhängigkeit der Politiker als Funktionsmangel der Demokratie, S. 10 ff.

<sup>144</sup> Tocqueville untersucht die (amerikanische) Demokratie unter Berücksichtigung von Institutionalisierung, also der repräsentativen Demokratie. Für Tocqueville steht fest, dass die Demokratie die bestmögliche politische Regierungsform darstellt; dennoch existieren Schwachpunkte: Die Repräsentanten zeigen sich, seiner Meinung nach, unterqualifiziert; angetrieben durch den Fokus auf die mögliche Wiederwahl, neigen sie zu unüberlegten, kurzfristigen Beschlüssen und zeigen eine Schwäche für Bestechlichkeit, da die Entlohnung, besonders in Relation zum wirtschaftlichen Bereich, karg ausfällt.

<sup>145</sup> In diesem Zusammenhang wird auf die Problematik der Revidierbarkeit der Wahlen verwiesen. Vgl.: *Schmitt Glaeser*, Die Abhängigkeit der Politiker als Funktionsmangel der Demokratie, S. 10 ff.

orientieren, wieder gewählt zu werden<sup>146</sup>. Anstatt weisungsunabhängig zu agieren, verhalten sich die Abgeordneten gegenüber ihrer Partei, Fraktion und Regierung gefällig<sup>147</sup>.

Zudem besitzen die politischen Parteien meistens auch keine langfristigen Konzepte für die tief greifenden wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und zivilisatorischen Herausforderungen. Sie taktieren kurzfristig mit Blick auf Wahlerfolge (Überanpassung)<sup>148</sup>. Die in den Programmen und der Politik der Volksparteien zum Ausdruck kommenden Interessen und Bedürfnisse lassen ein konkretes Profil vermissen, das Identifikationsmöglichkeiten bieten könnte (Übergeneralisierung).

#### 4.2.3. Parteien- und nicht Politikverdrossenheit

Zwischen Sein und Sollen der Funktion der Repräsentanten des Volkes besteht eine erhebliche Diskrepanz<sup>149</sup>. Dies wird durch die Debatte über Politikverdrossenheit deutlich<sup>150</sup>. Einig sind sich Politiker aller Couleur in der Feststellung, dass immer mehr Bürger sich der Mitwirkungspflicht an öffentlichen Belangen entziehen und den Wahlen fernbleiben<sup>151</sup>.

Bei genauerer Betrachtung sieht man, dass das Volk entgegen der Behauptung der Politikverdrossenheit weder politikmüde noch

---

<sup>146</sup> Vgl. *Merten*, in: Festschrift für Karl August Bettermann mit dem Hauptitel: Plebiszitäre Elemente im repräsentativen System, S. 25.

<sup>147</sup> Vgl. *Thieme*, Demokratie – Ein Staatsziel im Wandel der gelebten Verfassung, S. 756.

<sup>148</sup> Vgl. *Galliwoda*, Politikverdrossenheit – Eine Konstruktion durch die Demoskopie?, S. 20.

<sup>149</sup> Vgl. *Maier*, Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland: Dimensionen – Determinanten – Konsequenzen, S. 39.

<sup>150</sup> Vgl. *Deinert*, Die PDS, die rechten Parteien und das Alibi der "Politikverdrossenheit" – Die Beweggründe westdeutscher Rechts- und ostdeutscher PDS-Wähler auf dem empirischen Prüfstand, S. 422 ff.

<sup>151</sup> *Galliwoda*, Politikverdrossenheit – Eine Konstruktion durch die Demoskopie, S. 1.

desinteressiert ist<sup>152</sup> sondern parteimüde<sup>153</sup>. Deutlich wird dies gerade, wenn man die Zahl der politischen Initiativen und die Anzahl der Mitglieder der verschiedenen Vereine betrachtet, die nach ihrer Satzung gesellschaftlichen Aufgaben dienen<sup>154</sup>. Viele Bürger fühlen sich nicht mehr von den Politikern in ihren Belangen vertreten, sondern denken im Gegenteil, dass die Politiker sich mehr dem eigenen Dienst widmen<sup>155</sup>.

Ein weiteres Indiz ist die geringe Zahl der Mitglieder in politischen Parteien. Vor allem durch ständige interne Machtkämpfe und Manipulation der Entscheidungen durch wenige Parteimitglieder finden immer weniger Bürger Interesse, sich aktiv in den Parteien zu engagieren und verlassen diese in Richtung politischer Initiativen. Hierdurch übernehmen sie die Aufgabe der Opposition, die ihren parlamentarischen Dienst vielfach nicht vollständig ausführt.

Im Grundgesetz ist in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG niedergelegt, dass die Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Doch durch die Vormachtsstellung der politischen Parteien ist es tendenziell zu einem Objekt des parteipolitischen Handelns degradiert worden<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Vgl. *Renz*, Nichtwähler zwischen Normalisierung und Krise - Zwischenbilanz zum Stand einer nimmer endenden Diskussion, S. 572 f.

<sup>153</sup> Politikverdrossenheit wird in diesem Zusammenhang mit Kopfschmerzen verglichen:–„es gibt viele Arten, und nicht alle haben dieselbe Ursache“ *Herles*; *Husmann*, Die Politikverdrossenheit: Schlagwort und Zeichen der Krise, S. 45.

<sup>154</sup> Vgl. *Galliwoda*, Politikverdrossenheit – Eine Konstruktion durch die Demoskopie, S. 81.

<sup>155</sup> In diesem Zusammenhang wird vom Präsident des Bayerischen Senats *Walter Schmitt Glaeser* von der „politischen Klasse“ gesprochen, die alles unternimmt, um die eigene Klasse zu erhalten. Vgl.: *Schmitt Glaeser*, Die Abhängigkeit der Politiker als Funktionsmangel der Demokratie, S. 11; *Scheuner*, Schriften zum Völkerrecht, S. 291.

<sup>156</sup> Politik scheint heute in der Kunst zu bestehen, dass Volk daran zu hindern, sich um das zu kümmern, was es angeht. Vgl. *Lamprecht*, Untertanen in Europa – Über den Mangel an Demokratie und Transparenz, NJW 1997, 505 (505); Weitere kritische Stimmen über den Mangel an Demokratie und Transparenz Vgl. *Hirsch*, Die Europäische Gemeinschaft hat ein Demokratiedefizit, ZRP 2007,

### 4.3. Globalisierung und Demokratie

Im Zuge der Globalisierung der Wirtschafts- und Kommunikationssysteme erhöht sich die Interdependenz zwischen den nationalen Regelungssystemen<sup>157</sup>. Dadurch ist der politische Willensbildungsprozess der Demokratie mehr denn je von externen Faktoren beeinflusst<sup>158</sup>.

In Reaktion darauf entstehen in vielen Bereichen internationale Regelungen, in anderen Formen der Selbstkoordination oder der Konkurrenz zwischen den nationalen Ordnungen und Regelungsmechanismen nichtstaatlicher Art<sup>159</sup>.

Die Erkenntnis, dass sich die Funktionen des Staates im Zuge der Globalisierung reduziert und gleichzeitig andere Ordnungs- und Integrationsebenen Kompetenzen hinzugewinnen, ergibt sich auch aus der staatsrechtlichen Diskussion um die Verfassung der europäischen Gemeinschaft<sup>160</sup>. Nachdem die Verfassungsstaaten als Nationalstaaten ursprünglich durch die Tendenz einer Abgrenzung nach außen und nach innen gekennzeichnet waren, haben sie sich schrittweise geöffnet, wobei die internationale und

---

S. 69 f.; *Lübbe-Wolf*, Der Europäische Gerichtshof muss die Grenzen der Unionskompetenzen sorgfältig hüten, S. 277 f; *Balders / Hansalek*, Die demokratische Legitimation deutscher Mitglieder des Europäischen Gerichtshofs, ZRP 2006, S. 54 ff.

<sup>157</sup> Die demokratischen Staaten sind mehr denn je mit der Lösung der Probleme, die in Folge der ökologischen, ökonomischen und Migrationsproblematiken und insbesondere internationalisierten Terrorismus- und Verbrechensbekämpfung, der Korruption, dem Menschenhandel, dem internationalem Wirtschaftsrecht, Wettbewerbsrecht, Urheber- und Patentschutz, Wertpapierrecht und dem Schutz ausländischer Investitionen überfordert.

<sup>158</sup> Vgl. *Teubner*, Globale Verfassungen – jenseits des Nationalstaats, Das Wissenschaftsmagazin Forschung Frankfurt, 2007, S. 30 – 38; *Gusy* Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, ZRP 2008, 36 (32); *Deleder*, Rechtsstaat – Sozialstaat – Kulturstaat – Überlegungen zur Fortentwicklung alter Theorien, S. 110 ff.

<sup>159</sup> Vgl. *Reese-Schäfer*, Politisches Denken heute, S. 195 ff.

<sup>160</sup> Vgl. *Merten*, Der Staat am Ende des 20. Jahrhunderts, S. 39.

gesellschaftsbezogene Offenheit Teil ihrer Identität geworden ist. Die Herausbildung neuerer politischer Entscheidungsebenen, die im fortgeschrittenen Stadium Rechtsgemeinschaften bilden, sind Zeichen einer Einbuße der Verfassungssubstanz.

Je mehr Entscheidungen jedoch in transnationale Gremien verlagert werden, desto größer werden die Demokratie- und Legitimationsdefizite auf staatlicher Ebene. Die Entgrenzung der Demokratie erschwert die Prozesse der demokratischen Willensbildung und der politischen Identifikation<sup>161</sup>.

#### 4.4. Zwischenergebnis

Abschließend ist festzustellen, dass das Modell der parlamentarischen repräsentativen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland mit ernsthaften Problemen konfrontiert ist<sup>162</sup>.

Bei der Problematik der Staatsvolkszugehörigkeit geht es um die Frage der Legitimationsdefizite der politischen Entscheidungen, die die Repräsentanten im Namen des Volkes zu treffen haben, wobei aber ein großer Teil der Bevölkerung davon ausgeschlossen ist. Beim Erwerb einer Staatsangehörigkeit sind Anforderungen wie Landeskenntnisse, Sprachkenntnis usw. dann kritisch zu betrachten, wenn auf diese Weise versucht wird, Homogenität im Sinne ethnischer, kultureller oder politischer Hinsicht zu kreieren. Die Staatsangehörigkeit verbindet das Individuum mit dem Souverän, dem Volk, womit Verlust und

---

<sup>161</sup> Einerseits sehen sich die demokratisch organisierten Staaten mit diversen ökologischen, ökonomischen und Migrationsproblemen konfrontiert, die sie nicht ohne internationale Zusammenarbeit bewältigen können. Andererseits stehen sie unter dem faktischen Druck der multinationalen Unternehmen, die durch Lobbys ihren Einfluss geltend machen.

<sup>162</sup> Vgl. *Steiger*, *Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende?*, S. 359.

Erwerb dieser Angehörigkeit die Konstituierung der Person in großem Maße beeinflusst, spiegelt sie doch die Balance von Interessen des Subjektes und der Gemeinschaft wider. Die kulturelle, ethnische oder politische Identität auf demokratischer Grundlage darf nicht als Kriterium für die Bildung des Souveränitätssubjektes betrachtet werden, sondern ausschlaggebend sein muss die vorhandene oder nicht vorhandene Bindung an die Rechtsordnung des Staates für die Vergabe oder Vorenthaltung einer Staatsbürgerschaft.

Bezüglich der Problematik der Parteienherrschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist festzuhalten, dass Art. 21 Abs. 1, S. 1 GG eine „Garantie der Mitwirkung“ der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes enthält<sup>163</sup>. Da der Bürger von staatspolitischen Sachentscheidungen ausgeschlossen ist, sollten in einer Demokratie die Repräsentanten bestrebt sein, die Grundlage ihrer Entscheidungen transparent zu machen<sup>164</sup>.

Der Staat existiert um der Menschen willen und nicht umgekehrt, und seine Repräsentanten sollten dem Volkswillen dienen<sup>165</sup>. Politische Willensbildung ist der Prozess der Formung, Artikulation und Geltendmachung von Bedürfnissen, Interessen und Meinungen in Bezug auf die Erhaltung, Veränderung oder Beseitigung der für das Gemeinwesen konstruktiven Herrschaftsverhältnisse.

---

<sup>163</sup> Vgl. *Rudolphi*, Spenden an politische Parteien als Bestechungsstraftaten, NJW 1981, 1418-1421; *Maunz / Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, 30. Auflage, § 12 I, S. 77 f.

<sup>164</sup> Zu der Problematik der Entfernung der Parteien vom Volk wird auf die folgenden Forschungsarbeiten hingewiesen: *Maier*, Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland: Dimensionen – Determinanten – Konsequenzen; Hinweis auf andere Auffassungen in: *Oberreuter / Kranenpohl / Sebaldt* (Hrsg.), Der deutsche Bundestag im Wandel: Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, S. 20 f.; *Arzheimer*, K.: Politikverdrossenheit, S. 302.

<sup>165</sup> Vgl. *von Arnim*, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl? – Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat, S. 224.

Auf Grund der Tatsache, dass die Parteien tendenziell mehr und mehr ihren Einfluss auf alle Lebensbereiche ausdehnen und verfestigen<sup>166</sup>, besteht jedoch die Gefahr, dass diese Herrscher aufgrund ihrer Positionen an den Schalthebeln der Macht (mit der Möglichkeit der Gesetzgebung und der öffentlichen Haushaltsplanung) das Volk zusätzlich entmachten<sup>167</sup>. Art. 21 Abs. 1, S. 1 GG enthält kein Recht auf „Ein-Wirkung“, sondern nur eine Garantie der „Mit-Wirkung“ der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes.

Will man ein Teil der Probleme lösen, die durch die politischen Parteien in der Demokratie entstanden sind, haben vor allem die Parteien sich auf ihre eigentliche verfassungsmäßige Aufgabe zu besinnen<sup>168</sup>. Die Politiker müssen Mut zu Bürgerinteresse zeigen und sich mit den Bürgern für das allgemeine Wohl einsetzen, statt sich an (Über-) Weisungen auszurichten.

Eine der zentralen Herausforderungen transnationaler Demokratiemodelle ist in dem Umstand zu suchen, dass sich Partizipationsrechte auf globaler Ebene nicht aus der territorialen Zugehörigkeit, sondern aus der „Betroffenheit“ ergeben. Betroffen sind diejenigen, die die Folgen politischer Entscheidungen tragen sollen und sich dessen bewusst sind<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> z.B.: Die Besetzung von Rundfunk- und Fernsehräten und somit Bestimmung über Personal und Programme der Rundfunkanstalten, über die Ministerialorganisationen in Bund und Ländern, über Spitzenpositionen in Versicherungen, Banken, Sparkassen, Aufsichtsräten und Vorständen der großen Unternehmen, Universitätsgremien und Judikative.

<sup>167</sup> In diesem Zusammenhang meint der Präsident des Bayerischen Senats: „Die Zeit, in der die Herrschenden ihre Untertanen aussaugten, ist vorbei. In der Demokratie ist das Verhältnis anders: Der Staat ist das Opfer. Er wird solange (von den Parteien und Politikern) gewürgt, bis er Geld herausrückt.“ Vgl.: *Schmitt Glaeser*, Die Abhängigkeit der Politiker als Funktionsmangel der Demokratie, S. 10 ff.

<sup>168</sup> Als unerlässlich für das Funktionieren des Staates bezeichnet Zippelius die politischen Parteien. Vgl.: *Maunz / Zippelius*: Deutsches Staatsrecht, § 12 I, S. 78.

<sup>169</sup> Nach Ulrich Beck sind politische Problemlösungen entweder effizient oder demokratisch. Effektiv sei die Integration von betroffenen Akteuren, weil auf diese Weise Implementationsprobleme vermieden,

Weil Mehrheitsentscheidungen unter diesen Bedingungen schwer durchsetzbar sind, müssen neue Legitimitätsstiftende Willensbildungsverfahren entwickelt werden.

Abhilfe könnte die Erweiterung der plebiszitären Elemente schaffen. Dem Volk soll die effektive Möglichkeit gegeben werden, eine von ihm bestimmte Angelegenheit auf die legislative Agenda zu setzen, zu ändern und darüber gegebenenfalls eine Entscheidung herbeizuführen. Ausgangspunkt dieser Idee von direkter Demokratie ist aber weder die herrschaftsfreie Gesellschaft, noch das sich selbst regierende Volk, sondern ein demokratisches Repräsentativsystem in Verbindung mit dem Parlament.

Im Weiteren wird daher die verfassungsrechtliche Frage erörtert, in welchem Verhältnis repräsentative und plebiszitäre Elemente im deutschen Grundgesetz gestaltet sind, und ob eine Erweiterung der plebiszitären Elemente möglich ist.

---

die Folgebereitschaft erhöht und vorhandenes Wissen mobilisiert werden könne. Im Sinne einer effizienten Politik käme es mithin darauf an, auch auf internationaler Ebene Opportunitätsstrukturen für die Beteiligung von Interessengruppen zu schaffen. Diese müssten Solidarität und kollektive Identität nicht wie im Territorialstaat als gegeben voraussetzen, sondern hervorbringen. Vgl.: *Beck*, Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung.

## 5. Das Grundgesetz und das Verhältnis der plebiszitären und repräsentativen Elemente

Um die Frage des Verhältnisses der plebiszitären und repräsentativen Elemente des Grundgesetzes zu erörtern, ist eine verfassungsrechtliche Interpretation des Art. 20 Abs. 2, S. 2 GG im Hinblick auf die dort erwähnten „Abstimmungen“ erforderlich.

### 5.1. Bundesgerichte und Demokratie

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht spielen eine wichtige Rolle für die Interpretation des Art. 20 Abs. 2 S.2 GG. Dies ergibt sich aus Bindewirkung der Karlsruher Richtersprüche nach § 31 BVerfGG<sup>170</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat in den genannten „Volksbefragungsurteilen“ zur Zulässigkeit von Volksabstimmungen vom 30. Juli 1958 bezüglich der in Art. 29 und Art. 118 S. 2 GG vorgesehenen Fälle zwischen Veranstaltungen des gesellschaftlich-politischen und solchen des staatsorganschaftlichen Bereichs unterschieden<sup>171</sup>. Hierbei führte das Gericht aus, dass die durch Art. 5 GG mitgarantierte Bildung der öffentlichen Meinung durch demoskopische Umfragen eine Erscheinung des gesellschaftlich-politischen Bereichs sei<sup>172</sup>. Somit stellt sich die Teilnahme der Aktivbürgerschaft an einer nach Wahlrechtsgrundsätzen und unter amtlicher Aufsicht durchgeführten Volksbefragung als eine Veranstaltung des staatsorganschaftlichen Bereichs dar<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> BVerfGE 8, S.104 ff.

<sup>171</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 49.

<sup>172</sup> BVerfGE 8, S.104 (112).

<sup>173</sup> BVerfGE 8, S.104 (114).

Maßgeblich ist für die verfassungsrechtliche Einordnung einer solchen politischen Veranstaltung, in welcher Eigenschaft der befragte Bürger angesprochen und zur Beantwortung aufgerufen wird. Der Bürger nimmt in seiner Eigenschaft im status activus, d.h. als Glied des Staatsvolkes an der Ausübung von Staatsgewalt teil, auch wenn die Teilhabe an der Bildung des Staatswillens nicht in einer rechtsverbindlich entscheidenden Weise erfolgt. Dabei kommt es darauf an, ob die Wahrnehmung des Stimmrechts in gleicher Weise erfolgt wie bei Parlamentswahlen und Volksabstimmungen. Verfassungsorgane handeln staatsorganschaftlich, d.h. sie üben Staatsgewalt nicht nur aus, wenn sie rechtsverbindliche Akte setzen, sondern auch, wenn sie von Befugnissen Gebrauch machen, die nicht unmittelbar verbindliche Wirkung entfalten<sup>174</sup>.

Während sich die gesellschaftlich-politisch erfolgende Bildung der öffentlichen Meinung und Vorformung der politischen Willensbildung des Staatsvolkes unregelt und durch alle verfassungsrechtlich begrenzten Kompetenzräume hindurch vollzieht, ist das Tätigwerden des Staatsorgans – gleichgültig in welcher Form und mit welcher Wirkung es geschieht – im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat durch Kompetenznormen verfassungsrechtlich begrenzt<sup>175</sup>. Weder der Bund noch das Land dürfen in jeweilige ausschließliche Zuständigkeiten eingreifen. In dieser Beziehung gilt das gleiche, was das Grundgesetz ausdrücklich über die Zuständigkeit der Gesetzgebung für den Fall von Gesetzen über Statistik bestimmt hat. Denn auch ein Gesetz über Statistik gewinnt seinen Sinn erst im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Statistik<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> BVerfGE 8, S.104 (114).

<sup>175</sup> BVerfGE 8, S.104 (115 f.).

<sup>176</sup> BVerfGE 8, S.104 (118 f.).

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesen Entscheidungen mangels Entscheidungserheblichkeit bewusst die Frage der repräsentativen Ausprägung im Grundgesetz offen gelassen<sup>177</sup>. Einige Autoren schließen aufgrund der Urteilsgründe auf eine Befugnis des Bundesgesetzgebers zur einfachgesetzlichen Anordnung zumindest konsultativer Volksabstimmungen<sup>178</sup>.

Diese Volksbefragungsurteile erweisen sich damit im Hinblick auf die zu untersuchende Problematik als wenig ergiebig<sup>179</sup>.

Da auch den übrigen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts keine weiterführenden Aussagen über die Zulässigkeit der plebiszitären Elemente im Grundgesetz zu entnehmen ist, hilft an dieser Stelle ein Blick auf die Entscheidungen der Bundesgerichte. Diesen Entscheidungen kommt zwar keine dem § 31 BVerfGG entsprechende Bindungswirkung zu; dennoch könnten sie gewichtige Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage nach der Zulässigkeit von Volksabstimmungen über die im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehenen Fälle hinaus bieten.

Im Jahre 1954 befasste sich der Bundesgerichtshof mit einer Veranstaltung einer im Grundgesetz nicht ausdrücklich vorgesehenen Volksabstimmung. In diesem Verfahren stellte der Bundesgerichtshof fest, dass, sofern es dem privaten Veranstalter der Volksabstimmung darum geht, die Meinung der Volksmehrheit über eine politische Sachentscheidung zu erforschen und festzuhalten, und dann hierdurch das Ergebnis der Mitglieder des Bundestages bezüglich ihrer Meinungsbildung bei einer bestimmten gesetzgeberischen Aufgabe zu beeinflussen, es sich

---

<sup>177</sup> BVerfGE 8, S.104 (121 f.).

<sup>178</sup> Vgl. *Pestolazza*, Volksbefragung – Das demokratische Minimum, in: NJW 1981, 733 (735).

<sup>179</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 51.

von der verfassungsmäßigen Ordnung her gesehen um ein neutrales Ziel handle<sup>180</sup>.

Auch diese Entscheidung des Bundesgerichtshofs ist für unsere Untersuchung unergiebig, weil zum einen die Tragweite dieser Entscheidung nicht im staatsorganschaftlichen Bereich angesiedelt ist, und zum anderen die nichtamtlichen Befragungen ebenso wie demoskopische Umfragen der Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes dienen und diese nach den hierzu vom Bundesgerichtshof in der vorerwähnten Vorbefragungsurteilen getroffenen Feststellungen von staatlicher Willensbildung zu unterscheiden ist, d. h. der Äußerung der Meinung oder des Willens eines Staatsorgan in amtlicher Form<sup>181</sup>.

Da sich die übrige Rechtsprechung im Grundgesetz bezüglich nicht ausdrücklich vorhergesehener Volksabstimmungen als wenig aufschlussreich im Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung erweist, wird die Erörterung des Verhältnisses der plebiszitären und repräsentativen Elemente des Grundgesetzes nun im Wege der Auslegung von Art. 20 Abs. 2 GG versucht.

## 5.2. Auslegung von Art. 20. 2 GG

Um eine Vorschrift richtig auslegen zu können, ist der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Normgebers maßgeblich<sup>182</sup>, so wie er sich aus dem Wortlaut der Bestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist<sup>183</sup>. Demnach ist die Auslegung von Art. 20 Abs. 2 GG an dessen Wortsinn anzusetzen. Aus diesem Grunde soll der

---

<sup>180</sup> BGH, Urt. v. 02.08.1954 – StE 68/52, 11/54 – BGHSt 7, S.222 (229).

<sup>181</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 55.

<sup>182</sup> Vgl. *Badura*, Staatsrecht Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, S. 16, Rn. 14.

<sup>183</sup> BVerfGE 1, S. 299 (312).

Wortlaut des Art. 20 Abs.2 GG den nachfolgenden Überlegungen vorangestellt werden:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtssprechung ausgeübt“.

### 5.2.1. Grammatikalische Auslegung

Nach allgemeinem Konsens kommt in Satz 1 das Prinzip der Volkssouveränität zum Ausdruck. Der insoweit klare Wortlaut „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ weist nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG dem Volk die Trägerschaft der Staatsgewalt zu<sup>184</sup>.

Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG hat die Ausübung der Staatsgewalt in Form von Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtssprechung zum Gegenstand.

Nach der Begriffsbestimmung des Bundesverfassungsgerichtes werden „Wahlen gemeinhin (als) Abstimmungen verstanden, durch die eine oder mehrere Personen aus einem größeren Personkreis ausgelesen werden“<sup>185</sup>. Demnach sind die Wahlen demokratische Personalentscheidungen durch das Staatsvolk.

Abstimmungen sind demokratische Sachentscheidungen durch das Staatsvolk. Aufgrund der Tatsache, dass die Entscheidungen in Form von Abstimmungen – welche für die repräsentativen Gesetzgebungsorgane zwingende Rechtsfolgen entfalten können – werden Abstimmungen auch als Stellungnahme des Volkes zu ihnen gestellten Sachfragen, die im Unterschied zu bloßer

---

<sup>184</sup> Vgl. *Kriele*, VVDStRL 29 (1971), S. 46 (60).

<sup>185</sup> BVerfGE 47, S. 253 (276).

Meinungskundgabe nach Art. 5 Abs.1 S.1 GG in amtlicher Form erfolgen, betrachtet<sup>186</sup>.

Das Grundgesetz differenziert zwar nicht ausdrücklich zwischen verschiedenen Formen von Abstimmungen, dennoch wurde eine solche Differenzierung in der Lehre entwickelt. So trennt man zwischen Volksentscheiden und Volksbefragungen. Darüber hinaus normiert das Grundgesetz ein Volksbegehren, das zwar keine Abstimmung im eigentlichen Sinne darstellt, das jedoch als ein plebiszitäres Verfahren zur Willenkundgabe des Staatsvolkes in Sachfragen den Abstimmungen hinzugerechnet wird.<sup>187</sup>

Der Volksentscheid stellt eine „Abstimmung des Volkes über einen Gesetzentwurf oder eine Sachfrage“ dar, in welcher das Volk eine verbindliche Entscheidung („Ja“ oder Nein“) bezüglich der ihm vorgelegten Sachfrage oder Gesetzesentwurf trifft.<sup>188</sup> Das Volksbegehren ist ein Initiativrecht des Volkes – „Antrag aus dem Volk an das Volk“ – und gründet sich auf die Herbeiführung eines Volksentscheides oder wie im Falle des Art. 29 Abs. 4 GG auf die Herbeiführung einer Volksbefragung über den Gegenstand des Volksbegehrens<sup>189</sup>.

Im Unterschied zum Volksentscheid und dem Volksbegehren besitzt die Volksbefragung begrifflich keine zwingende staatsrechtliche Folgewirkung<sup>190</sup>. Eine Volksbefragung wird auch daher als „Volksenquête“ oder „konsultatives Referendum“ bezeichnet.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup> BVerfGE 8, S.104 (113).

<sup>187</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 40.

<sup>188</sup> Vgl. *Kunig* in : von Münch / Kunig, Art. 29, Rn. 7.

<sup>189</sup> Vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd. II § 25, II 1 b a (S. 13).

<sup>190</sup> Vgl. *Pestolazza*, Volksbefragung – Das demokratische Minimum, in: NJW, 1981, 733 (734).

<sup>191</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 44.

Aus der Verwendung der Begriffe Wahlen und Abstimmungen in Art. 20 Abs.2 S.1 GG ist zu schließen, dass es sich weder bei Wahlen noch bei Abstimmungen um einen einmaligen Vorgang handeln kann. Da die Begriffe Wahlen und Abstimmungen im Plural formuliert sind und die Wahlen gemäß Art. 39 Abs.1 GG in periodischen Abständen abzuhalten sind, ist davon auszugehen, dass auch bei den Abstimmungen in periodischen Abständen das Volk Sachentscheidungen treffen kann. Mit den besonderen Organen der Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung sind die Gewalten gemeint, die die mittelbare Staatsgewalt ausüben. Die Verbindung der einzelnen Ausübungsformen der Staatsgewalt durch die Konjunktion „und“ weist auf eine Gleichrangigkeit plebiszitärer und repräsentativer Verfahren hin<sup>192</sup>.

Nach der grammatikalischen Auslegung ist festzustellen, dass das Verhältnis plebiszitärer und repräsentativer Elemente nach dem Wortlaut offen bleibt.

### 5.2.2. Systematische Auslegung

Bei der systematischen Auslegung der einzelnen Rechtsätze, die der Gesetzgeber in einen sachlichen Zusammenhang gestellt hat, ist grundsätzlich so zu interpretieren, dass diese logisch miteinander vereinbar sind und die gesamte Regelung einen durchgehenden und verständlichen Sinn ergibt<sup>193</sup>.

Der Gesetzgeber hat durch Art. 38 GG, Art 39 GG eine ausdrückliche Konkretisierung für Wahlen vorgenommen. Eine

---

<sup>192</sup> Zu der Diskussion der Reihenfolge und Aufzählung der Ausübungsformen wird auf weitere Literatur hingewiesen, vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 58.

<sup>193</sup> BVerfGE 48, S. 246 (527).

Konkretisierung der Abstimmungen findet im Grundgesetz in Art. 29 GG und Art. 118 S. 2 GG statt. Diese beziehen sich jedoch auf Territorialplebiszite und stellen einen einmaligen und nicht wiederholbaren Vorgang dar; dagegen wird der Begriff „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S.2 GG im Plural verwendet und stellt damit einen wiederholbaren Vorgang dar.

#### 5.2.2.1. Art. 29 GG

Zusätzlich unterscheiden sich Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 29 GG in ihrer Regelungsmaterie. Während Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG die Ausübung der Staatsgewalt zum Gegenstand hat und die dort erwähnten Abstimmungen als eine eventuelle Form der Ausübung von Staatsgewalt unmittelbar durch das Staatsvolk anzusehen sind, geht es in den Abstimmungen nach Art. 29 GG besonders um die Schaffung der territorialen Voraussetzungen der Ausübung dieser Staatsgewalt. Abstimmungen nach Art. 29 GG dienen somit nicht der Ausübung von Staatsgewalt unmittelbar durch das Volk, sondern der Herstellung, Änderung oder Bestätigung der Staatlichkeit selbst, welche für die Ausübung von Staatsgewalt eine unerlässliche Voraussetzung ist<sup>194</sup>.

#### 5.2.2.2. Art. 146 GG

In diesem Zusammenhang verdient auch Art. 146 GG Beachtung, denn nach Art. 146 GG verliert das Grundgesetz „seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Entgegen seinem Wortlaut enthält Art. 146 GG jedoch keine Vorgabe zugunsten eines plebiszitären Verfahrens zur Annahme

---

<sup>194</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz, S. 64.

einer gesamtdeutschen Verfassung<sup>195</sup>. Die folgende Formulierung „von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen“ ist Ausdruck der allgemeinen Legimitationsprinzipien der Volkssouveränität und Selbstbestimmung<sup>196</sup>.

Dies bedeutet, dass die Entscheidung des deutschen Volkes über eine gesamtdeutsche Verfassung, frei von äußeren und innerem Zwang gefällt werden muss, also gewisse freiheitlich-demokratische Garantien auch beim Zustandekommen der neuen gesamtdeutschen Verfassung zu wahren sind<sup>197</sup>. Art. 146 GG enthält somit eine Abstimmungskompetenz, jedoch ohne einen Volksentscheid als den alleinigen verbindlichen Weg für eine gesamtdeutsche Verfassungsgebung<sup>198</sup>.

Des Weiteren hat der Begriff des „Volkes“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG eine engere Bedeutung als in Art. 146 GG. So wird das Volk in Art. 146 als Subjekt der Verfassungsgebung angesprochen, im Rahmen des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG jedoch als Organ des verfassten Staates tätig, die von ihm ausgehende Staatsgewalt wird demnach in Wahlen und Abstimmungen und besonderen Organen ausgedrückt. Daher unterscheiden sich die den beiden Normen zugrunde liegenden Abstimmungskompetenzen auch gegenständig.

### 5.2.2.3. Homogenität

Im Hinblick auf die Zulässigkeit bundesweiter Volksabstimmungen könnte Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in sofern Bedeutung erlangen, als die Verfassungen sämtlicher Bundesländer plebiszitäre

---

<sup>195</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz, S. 65.

<sup>196</sup> Vgl. *Zuleeg* in: AK, Art. 146, Rn. 3.

<sup>197</sup> BVerfGE 5, S. 85 (131f).

<sup>198</sup> Vgl. *Kirm*, in: von Münch / Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Band 3, Art. 146, Rn. 5.

Sachentscheidungen ausdrücklich zulassen<sup>199</sup>. Auf Grundlage eines strikt repräsentativ demokratischen Prinzips des Grundgesetzes müsste man angesichts der Verfassungswirklichkeit in den Bundesländern eine bundesstaatliche Spaltung des Demokratiebegriffs konstatieren. Da jedoch die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern nach Art. 28 Abs. 1 S.1 GG den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss, kann den Länderverfassungen kaum ein anderes Demokratieprinzip zugrunde liegen als dem Grundgesetz. Die Vereinbarkeit einer unmittelbaren Volksbeteiligung an der Staatswillensbildung in den Ländern mit dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes lässt sich nicht schlüssig erklären, wenn man die Zulässigkeit von Volksabstimmungen nicht auch auf Bundesebene bejaht.

Der Widerspruch zwischen der Bundes- und Landesebene ist in der Homogenität der Länderverfassungen erkenntlich, wenn man sie an der Gestaltungsfreiheit misst, die Art. 28 GG den Bundesländern beim Gestalten ihrer Regierungssysteme einräumt. Das zeigt sich dadurch, dass sämtliche Länder die Plebiszite auf der staatlichen und kommunalen Ebene eingeführt haben und dem einheitlichen Modell der „Volksgesetzgebung“ gefolgt sind. Diesem einheitlichen Modell ist jedoch entgegenzuhalten, dass bedingt durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung auf beiden Ebenen ganz unterschiedliche Entscheidungsmaterien zu regeln sind. Des Weiteren wird die Übertragbarkeit durch die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der Bundes- und Landespolitik erschwert. So gibt es in den Ländern z. B. keine Zweiten Kammern, die an der Gesetzgebung beteiligt werden können.<sup>200</sup> Zudem können die

---

<sup>199</sup> Vgl. *Kisker*, in: Merten / Berka / Depenheuer (Hrsg.), *Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, S. 166.

<sup>200</sup> Eine Ausnahme hierzu bildet lediglich der Freistaat Bayern, wo es bis 1999 eine Zweite Kammer gab.

Strukturen der Parteiensysteme dort anders gelagert sein und ein plebiszitäres Korrektiv besonders sinnvoll erscheinen lassen<sup>201</sup>. Im Übrigen stellen die plebiszitären Verfahren aufgrund umfänglicher Themenausschlüsse bis zu nahezu unüberwindlichen Quoten auf Landesebene ein sehr seltsam angewendetes Mittel dar.

Wenn die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern nach 28 Abs. 1 S.1 GG den Grundsätzen des Grundgesetzes entsprechen soll, dann ist damit weder Uniformität noch Konformität, sondern lediglich Homogenität von Bundes- und Landesverfassungsrecht gefordert. In Anerkennung ihrer föderativen Eigenständigkeit steht es den Ländern daher frei, in ihre Verfassung Staatsfundamentalnoten aufzunehmen, die das Grundgesetz nicht kennt. Es wird lediglich „ein Mindestmaß“ an Homogenität des Grundgesetzes und der Länderverfassungen durch Art. 28 Abs. 1 GG gefordert<sup>202</sup>.

#### 5.2.2.4. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind Abgeordnete des Deutschen Bundestages „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Volksabstimmungen würden demnach einen Eingriff in das Prinzip des „freien Mandats“ und mithin einen Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG darstellen, so dass Abgeordnete aufgrund dieser Volksbefragungen und der damit verbundenen „Auftragserteilung“, unter einem beträchtlichen Druck stehen könnten. Demnach könnte es sich um eine nach der Verfassung unzulässige

---

<sup>201</sup> In diesem Zusammenhang kann auf die Übermacht der CSU in Bayern hingewiesen werden, wodurch ein normales Funktionieren (Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition) des parlamentarischen Systems erschwert wird.

<sup>202</sup> BVerfGE 36, S. 342 (361).

Instruktion der Mitglieder des Bundestages und Bundesrates handeln<sup>203</sup>.

Dagegen spricht jedoch, dass die Entscheidungen der Abgeordneten ständig unter dem Einfluss mehrerer Faktoren stehen wie beispielsweise der Kirche, dazu von Verbänden, Lobbyisten, Medien und den Parteien<sup>204</sup>. Hingegen ist die freie Orientierung des Abstimmungsverhaltens von Abgeordneten durch die öffentliche Meinung nicht antidemokratisch, sondern im Sinne des Grundgesetzes, welches besagt, dass die Staatsgewalt vom Volke ausgeht.

Wenn das Wahlrecht nicht aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG als Form der Ausübung von Staatsgewalt unmittelbar durch das Volk abgeleitet wird, sondern durch die in Art. 38 GG festgelegten Wahlrechtsgrundsätze, dann könnte ein Verfassungsvorbehalt für Abstimmungen des Staatsvolkes daraus abgeleitet werden<sup>205</sup>.

Dieser Auffassung mangelt es aber an Plausibilität, denn gemäß Art. 38 Abs. 3 GG ist der Bundesgesetzgeber dazu aufgefordert, das „Nähere“ bezüglich der Wahlen zu bestimmen. Dies setzte die Bundesregierung in Form „näherer“ Konkretisierungen um. Folglich kann auch der Bundesgesetzgeber die Form der Ausübung von Staatsgewalt in Form der Abstimmungen konkretisieren. Das Schweigen des Grundgesetzes zum Verfahren

---

<sup>203</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 81.

<sup>204</sup> Am Beispiel der Regierungsbildung des hessischen Landtages im Jahre 2008 und dem Druck der SPD auf eine Abgeordnete, die nicht bereit war, sich der Parteimeinung bezüglich der Koalitionsvereinbarungen zu beugen, wurde das Verhalten der Partei als totalitär und antidemokratisch bezeichnet, dies geht aus einem Bericht der Süddeutschen Zeitung am 11.03.2008 hervor; bezüglich des Einflusses der Medien auf die politische Meinungsbildung wird auf folgende Untersuchungen hingewiesen: *Seifert*, Analyse der Interdependenzen zwischen Meinung, Massenmedien und Politik; *Donovitz*, Journalismus und Demoskopie: Wahlumfragen in den Medien.

<sup>205</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 86.

der Abstimmungen kann somit auch nicht aufgrund der systematischen Auslegung als Contraargument eingestuft werden.

#### 5.2.2.5. Art. 76 ff GG

Gemäß Art. 76 Abs. 1 GG werden Gesetzesvorlagen beim Bundestag durch die Bundesregierung, die Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht und dann vom Bundestag beschlossen. Auffällig ist dabei die fehlende Erwähnung des Volkes neben den genannten Repräsentationsorganen.

Die fehlende Erwähnung des Volkes in Art 76. ff. GG legt mithin den Schluss nahe, das die Aktivbürgerschaft von einer unmittelbaren Beteiligung an der Gesetzgebung des Bundes nicht gewollt ist<sup>206</sup>. Zwar sind Abstimmungen im Grundgesetz auf Territorialplebiszite eingeschränkt, dennoch ist in Umkehrung nicht davon auszugehen, dass andere Sachfragen von Abstimmungen ausgeschlossen sind. Demnach enthält Art. 20 Abs.2 S.2 GG mit den dort erwähnten Abstimmungen entweder eine Befugnis des Staatsvolkes ohne konkrete Umsetzungsmöglichkeiten oder das Fehlen einer die „Abstimmungen“ konkretisierenden Verfassungsnorm berechtigt zu der Schlussfolgerung, Art. 20 Abs.2 S. 2 GG stelle eine zu Volksabstimmungen auf Bundesebene ermächtigende Blankettvorschrift dar<sup>207</sup>.

Plebiszitäre Verfahren müssen jedoch die parlamentarische Legitimationskraft stärken und die Entscheidungseffizienz erhöhen, genauso wie die repräsentativen Verfahren. Die Wirkung der Plebiszite kann sich nicht isoliert entfalten, sondern im Gesamtkontext des Regierungssystems mit dessen übrigen Elementen mehr oder weniger gut harmonieren. Für die

---

<sup>206</sup> Vgl. *Bryde* in: von Münch / Kunig (Hrsg.), Art. 76, Rn. 25.

<sup>207</sup> Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 74.

Funktionsweise des politischen Systems erlangt die Wahl und Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren eine größere Bedeutung als der Unterschied zwischen plebiszitärer und parlamentarischer Repräsentation, insbesondere weil nur wenige, als besonders bedeutsam empfundene Gesetze vom Volk beschlossen werden.

Das auf eine unmittelbare Volksgesetzgebung gerichtete Volksbegehren würde sich demgegenüber ebenso mit der Regelungsmaterie der Art 76. ff. GG überschneiden, ebenso wie das von einem Repräsentationsorgan initiierte Referendum.

Nach der systematischen Auslegung ist festzuhalten, dass die in Art. 20 Abs.2 S. 2 GG erwähnten Abstimmungen eine Befugnis des Staatsvolkes ohne konkrete Umsetzungsmöglichkeit darstellen.

### 5.2.3. Historische Auslegung

Aufgrund der bisherigen Auslegungsergebnisse wird versucht, im Rahmen der historischen Auslegung den vermeintlichen Willen des Verfassungsgebers für die Annahme einer schwachen Form der Staatsgewaltausübung - Abstimmungen - in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zu untersuchen. In diesem Zusammenhang wird zunächst der Komplex der direkten Volksbeteiligung in Deutschland bis zur Entstehung des Grundgesetzes untersucht, um dies anschließend anhand von Debatten der Grundgesetzgründer näher zu beleuchten<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> Vgl. *Möller*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision: Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG und zur verfassungsgebenden Gewalt nach dem Grundgesetz, S. 108 ff.

### 5.2.3.1. Die Weimarer Republik

Im Jahr 1918, in welchem der erste Weltkrieg endete und die Novemberunruhen wüteten, wurde die Monarchie beendet und die Weimarer Republik geboren. Sie besaß sowohl demokratische Grundprinzipien als auch eine Verfassung<sup>209</sup>. Die Monarchisten wollten sich nicht kampflos ergeben und attackierten die neue Demokratie; gleiches galt für die Linken und die Rechten. Eine Vielzahl an Parteien reflektierte diese stetige Unruhe, was kaum zu einer stabilen Regierung führen konnte.

Die Weimarer Reichsverfassung enthielt eine Reihe direktdemokratischer Elemente als Gegenwicht zum Parlament. Volksbegehren und Volksentscheid waren nach der Weimarer Verfassung auch über Gesetze und Verfassungsänderungen möglich.

Die Reichspräsidenten wurden vom Volke gewählt und waren mit großer politischer Macht ausgestattet (Bspw.: das Parlament aufzulösen, Kommando über die Reichswehr). Sie sollte als Gegengewicht zum Parlament dienen, doch die häufige Nutzung ihrer Autorität trug auch zur Instabilität der Republik bei. Die Opposition bediente sich der Inflationskrise von 1923 und der Weltwirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre, um das Vertrauen der Bürger in die neue Herrschaftsform zu erschüttern. Zusätzlich zogen in den Weimarer Jahren Plebiszite seltene, meist erfolglose und weit weniger folgenreichende Entscheidungen nach sich<sup>210</sup>. In der Verfassungswirklichkeit wurden in der Weimarer Republik nur acht Volksbegehren beantragt, von denen drei durchgeführt

---

<sup>209</sup> Weitere Ausführungen zur verfassungsrelevanten Entwicklung Deutschlands bis zum Ende der Weimarer Republik und ihrer selbst geschaffenen Legalitätsfalle (S. 550 f.) in: *Winkler, Der lange Weg nach Westen: Deutsche Geschichte 1806-1933*.

<sup>210</sup> Vgl. *Hufschlag, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?*, S. 143 ff.

wurden, die im Ergebnis erfolglos waren<sup>211</sup>. Die Tatsache, dass die jeweiligen Volksbegehren keine rechtliche Wirkung erzielten, sollte dennoch nicht verschleiern, dass sie eine Spaltung innerhalb des Volkes und insbesondere der SPD verursachten. Durch die Schwächung der letzten parlamentarischen Regierung der Weimarer Republik verlor die Demokratie einen Großteil ihres Haltes wodurch der Weg für den Erfolg der Nationalsozialisten bereitet wurde.

Die Nazi-Plebiszite der 30er Jahre zeigen, auf welche Weise die Direktdemokratie in Deutschland als Alibifunktion für die Legitimation der Diktaturherrschaft ausgenutzt wurde. Gelegentliche pseudodemokratische<sup>212</sup> Volksbefragungen sollten den Anschein einer volksnahen Regierung vorspiegeln; dies geschah mit großem Erfolg. Diese Art der Volksbefragung zum Austritt aus dem Völkerbund (1933), zur Übernahme des Reichspräsidentenamtes durch Hitler (1934) und zum Anschluss Österreichs (1938) brachten dem NS-Regime hohe Mehrheiten.

Die chaotischen Verhältnisse der Weimarer Republik dienten als Mahnmal bei der Entwicklung des deutschen Grundgesetzes<sup>213</sup>. Die Aufgabe, eine stabile Regierung zu erschaffen gewann höchste Priorität. Eine zentristische Regierungsform sollte vermieden werden; auch wurden für möglichst alle Entscheidungsorgane Überwachungseinheiten eingeführt<sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> Das Volksbegehren zur Enteignung der ehemaligen Fürstenhäuser (1926), das Volksbegehren zum Verbot des Panzerkreuzerbaus (1928) und das Volksbegehren gegen den Young-Plan (1929), Vgl. *Boehl*, Demos oder Plebs?, S. 54.

<sup>212</sup> Pseudodemokratisch soll heißen, manipulative Fragestellung, Abwesenheit jeglicher freien Meinungsäußerung und persönlicher Sicherheit.

<sup>213</sup> Vgl. *Pereis*, Überwindung des NS-Systems durch Pluralismus – Ernst Fraenkel – Wandlung und Kontinuität des Begriffs der Demokratie, Kritische Justiz 3 / 2007, S. 286 – 296.

<sup>214</sup> Vgl. *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre; 15. Auflage, § 31.

### 5.2.3.2. Der Parlamentarische Rat

Der Herrenchiemseer Entwurf für das Grundgesetz enthielt noch keine Bestimmung, die mit dem späteren Art. 20 GG vergleichbar war<sup>215</sup>. Dennoch besaß die Norm einen Vorläufer in Art. 1 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919. Art. 1 Abs. 1 WRV, welcher lautete:

„Das Deutsche Reich ist eine Republik.“

In Art. 1 Abs. 2 WRV war festgehalten:

„Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

In der Sitzung vom 14. Oktober 1948 beriet der Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rates erstmals einen Artikel, der im Anschluss an den Grundrechtsteil in allgemeinen Worten die Staatsform bestimmen sollte<sup>216</sup>. Der Ausschussvorsitzende Hermann von Mangoldt (CDU), legte dazu den folgenden Entwurf vor:

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat mit parlamentarischer Regierungsform und bundesstaatlichem Aufbau. Das Volk ist Träger der Staatsgewalt. In Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung wird die einheitliche Staatsgewalt für jeden dieser Bereiche getrennt durch besondere Organe ausgeübt. Rechtsprechung und Verwaltung stehen unter der Herrschaft des für alle gleichen Gesetzes<sup>217</sup>.

Während der Sitzung äußerte sich Carlo Schmid (SPD) wie folgt zum zweiten Absatz:

---

<sup>215</sup> Vgl. *Möller*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision, S. 108.

<sup>216</sup> Parlamentarischer Rat, Akten und Protokolle, Band 5/I, S. 288 ff.

<sup>217</sup> Parlamentarischer Rat, Akten und Protokolle, Band 5/I, S. 288.

„Sollen wir nicht sagen: Das Volk ist Träger aller Gewalt? Ich will damit ausdrücken, [was] die scholastische Staatslehre unter *suprema potestas* oder unter *plenitudo potestatis* versteht und was für ein staatliches Gebilde charakteristisch ist.“<sup>218</sup>

Seine Äußerungen wurden sehr kritisch aufgenommen. Helene Weber (CDU) äußerte Misstrauen gegenüber der „Allgewalt“. In den vergangenen Jahren habe man gespürt, welche Bedeutung es haben kann, wenn „alle Gewalt“ in falschen Händen vereinigt sei<sup>219</sup>. Von Mangoldt bemerkte, dass faktisch nicht alle Gewalt beim Volk liege. Es gebe noch eine höhere Instanz. So sollte man es unterlassen, religiöse oder weltanschauliche Empfindlichkeiten zu treffen<sup>220</sup>. Hans Wunderlich (SPD) schlug eine Übernahme der Formulierung der WRV vor. Es handle sich um einer der wenigen Sätze, die sich dem Gedächtnis eingeprägt hätten<sup>221</sup>. Man einigte sich vorerst auf den Satz:

„Das Volk ist Träger der staatlichen Gewalt“<sup>222</sup>.

Im nächsten Absatz sollte laut von Mangoldt die Formulierung „diese einheitliche Gewalt“ der unter dem Nationalsozialismus vertretenen Theorie widersprechen, durch die Gewaltenteilungslehre erfolge eine Aufteilung der Staatsgewalt. Zudem regte Schmid den Ausschuss dazu an, stärker zu betonen, dass das Volk als Träger der staatlichen Gewalt nicht selbst, sondern durch besondere Organe tätig werde<sup>223</sup>. Die Gewalten standen seiner Meinung nach nicht dem Volk gegenüber, sondern

---

<sup>218</sup> Parlamentarischer Rat, Akten und Protokolle, Band 5/I, 291.  
<sup>219</sup> Vgl. *Möller*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision, S. 111.  
<sup>220</sup> Ebenda.  
<sup>221</sup> Parlamentarischer Rat, Akten und Protokolle, Band 5/I, S. 291.  
<sup>222</sup> Parlamentarischer Rat, Akten und Protokolle, Band 5/I, S. 292.  
<sup>223</sup> Ebenda

seien ein „Ausfluss der Volkssouveränität“<sup>224</sup>, es gebe keine Gewalt, die nicht der „Ausfluss des Volkes“ wäre<sup>225</sup>.

Um Formulierungen wie die Lehre, nach der sich im Monarchen der göttliche Wille verkörpere, abzuschneiden, drückte die Weimarer Verfassung aus, dass die Gewalt als letzte irdische Quelle auf das Volk zurückgehen solle – nicht auf Privilegien, nicht nach persönlichen Interessen interpretiertem Volksgeist, sondern auf das konkrete Volk, dass die Summe der jeweils lebenden einzelnen Deutschen sei. Daraufhin einigte man sich auf die folgende Formulierung:

“Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“<sup>226</sup>.

Der Hauptausschuss akzeptierte diese Formulierung. Laut August Zinn (SPD) habe der Allgemeine Redaktionsausschuss bewusst die Worte „alle Staatsgewalt“ aufgenommen, um so die – im Entwurf des Grundsatzausschusses noch in Absatz 3 betonte – Einheitlichkeit der Gewalt zum Ausdruck zu bringen.

Nach der historischen Auslegung ist festzustellen, dass das Verhältnis plebiszitärer und repräsentativer Elemente nach dem Wortlaut offen bleibt.

#### 5.2.4. Wertung

Nach dem Zerfall des Nationalsozialistischen Regimes war im Parlamentarischen Rat die Ausübung der Staatsgewalt in Abstimmungen des Staatsvolks mehrfach Gegenstand der

---

<sup>224</sup> Parlamentarischer Rat, Akten und Protokolle, Band 5/I, S. 293.

<sup>225</sup> Parlamentarischer Rat, Akten und Protokolle, Band 5/I, S. 294.

<sup>226</sup> Parlamentarischer Rat, Akten und Protokolle, Band 5/I, S. 527.

Erörterungen. Sie hat jedoch in bewusster Entscheidung das plebiszitäre Element praktisch ausgeschaltet<sup>227</sup>.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Grundgesetz nicht direkt vom Volk, sondern von Gremien entwickelt und letztendlich auch beschlossen worden ist, die nie einen direkten Volksauftrag erhielten<sup>228</sup>. Zudem wurde das Grundgesetz niemals einer Volksabstimmung unterzogen. Die Annahme der Präambel, „das Deutsche Volk“ habe selbst gehandelt, ist nicht mehr als eine Illusion. Dennoch ist diese Annahme im Grundgesetz niedergelegt und muss folglich als richtig gelten, sofern man das Grundgesetz als uneingeschränkt gültig ansieht.

Ein großer Teil der Bevölkerung hatte bis wenige Jahre zuvor unter dem Nationalsozialismus mit seinem Führerprinzip gelebt und dieses Prinzip bis 1945 bejaht. Auch die mehr als ein Jahrtausend alte monarchistische Tradition wirkte noch nach, während die 15 Jahre der Weimarer Republik das Demokratieprinzip eher mit negativen Assoziationen belasteten<sup>229</sup>.

Das Demokratieprinzip fordert aber eine freie und offene Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin, die in die staatliche Willensbildung einmündet, und diese

---

<sup>227</sup> In diesem Zusammenhang wird auf diverse Abhandlungen verwiesen, die in der folgenden Literatur angegeben sind Vgl. *Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz. S.107.

<sup>228</sup> Vgl. *Peck*, Die Völkerrechtssubjektivität der Deutschen Demokratischen Republik, S. 177 ff.

<sup>229</sup> Der Staat verändert die Menschen und die Menschen den Staat. Politische Gemeinschaften, in denen die Menschen als *citoyen* verstanden werden, werden durch Gesetze organisiert. Die Gesetze schränken die Entfaltung des freien Willens der Bürger ein. Diese Einschränkung gibt ihnen auf der anderen Seite die Möglichkeit, sich in den politischen Gemeinschaften entfalten zu können. Dieses reziproke Verhältnis von Bedingung und Bedingtheit, Zwang und Ermöglichung befindet sich stets im Wandel.

Voraussetzungen lagen bei der Entstehung des Grundgesetzes noch nicht vor<sup>230</sup>.

### 5.3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz

In den bisherigen Untersuchungen wurde festgestellt, dass das Grundgesetz nur in Sonderfällen die Staatsgewaltsausübung des Volkes durch Abstimmungen geregelt hat, gleichzeitig aber von Art. 20 II 2 GG auch weitere Sachentscheidungen durch plebiszitäre Elemente nicht ausgeschlossen sind.

Falls der Bundesgesetzgeber jedoch beabsichtigt, dieses Defizit durch ein einfaches Gesetz zu beheben, stünden die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber. Eine Einführung plebiszitärer Elemente durch ein einfaches Gesetz verstößt gegen Art. 20 II 2, 76, 77, 79 II GG und ist somit materiell verfassungswidrig. Das Grundgesetz hat ausdrücklich die Staatsorgane festgelegt und deren Kompetenzen gegeneinander abgegrenzt<sup>231</sup>. Überall wo es dies dem Gesetzgeber bzw. anderen Organen überlassen hat, hat das Grundgesetz dies ausdrücklich geregelt<sup>232</sup>. Die Einführung plebiszitärer Elemente ist nur durch Verfassungsänderung möglich. Hierfür ist nach Art 79 II GG eine 2/3-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat für eine Verfassungsänderung erforderlich.

---

<sup>230</sup> BVerfGE 20, S. 56 (97 ff.).

<sup>231</sup> Art. 77 I 1 GG regelt abschließend, dass der Bundestag die Bundesgesetze beschließt. Art. 77 I 2, II-IV GG sieht obligatorisch eine Beteiligung des Bundesrates vor. Art. 76 I GG regelt das Gesetzesinitiativrecht; das Volk wird nicht genannt. Die Abschließende Zuweisung ergibt sich aus dem Umkehrschluss aus Art. 80 I GG: Kein Staatsorgan kann ihm zwingend zugewiesene Kompetenzen auf andere Organe delegieren.

<sup>232</sup> Art. 10 II, 21 III, 29, 38 III, 45 c II, 48 III 3, 54 VII, 93 II, 94 II GG bzw. die Geschäftsordnungen betreffend Art. 40 I 2, 52 III 2, 53 a I 4, 65 S. 4, 77 II 2, 115 d II 4 GG.

#### 5.4. Verfassungspolitische Argumente für die Einführung plebiszitärer Elemente

Die Befürworter von Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheid und anderen Formen unmittelbarer Demokratie begründen ihre Vorschläge damit, dass die Zeit gekommen sei, dem Volk über die Teilnahme an Wahlen hinaus weitere Möglichkeiten unmittelbarer Einflussnahme auf die politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen einzuräumen<sup>233</sup>.

Steigendes politisches Volksengagement: Diverse Bürgerbewegungen und -initiativen auf kommunaler, wie auf Landes- und Bundesebene zeigten den Willen der Bevölkerung, sich aktiv für das Gemeinwesen einzusetzen und an seiner Ausgestaltung mitzuwirken.

Abstand zum Volk: Der größte Nachteil der repräsentativen Demokratieform ist und bleibt der große Abstand zwischen Volk und Volksvertretern. Wird das Volk tatsächlich durch die Vertreter repräsentiert? Die Mehrheitsmeinung in der Regierung ist nicht gleich der Volkswille; die repräsentative Demokratie fordert viele Kompromisse, was wiederum für eine klare politische Richtung hinderlich ist. Die Volksvertreter haben die Verantwortung, die bestmöglichen Entscheidungen im Sinne des Volkes zu fällen; Lobbys und andere Interessengemeinschaften, die Wirtschaft sowie der Fraktionszwang können hierbei hinderlich sein.

Lobbykratie, Lobbyismus: Lobbykratie, sprich Herrschaft der Lobbys bezieht sich auf die Tatsache, dass, Reformen, die keine Lobby haben, benachteiligt werden, wobei Bereiche mit starkem Lobbyismus ausgespart werden. Lobbyisten bilden eine Form der Interessenvertretung in der Politik. Sie beeinflussen die Exekutive

---

<sup>233</sup>

BT-Drs. 12/6000, S. 83 ff.

und Legislative. Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen usw., integrieren ihre Interessen gezielt in das Gesetzgebungsverfahren und Mitglieder der Interessenverbände erhalten relevante und zubereitete Informationen von deren Verbandsorganisationen. Auf diese Weise sind politische Entscheidungen vorhersehbar und einkalkulierbar.

Kurzfristige Lösungen: Das gleiche gilt für den Fokus auf die mögliche Wiederwahl, welcher kurzfristige und kurzfristige Lösungen von Schwierigkeiten fördert. Dies hat mit der einfachen Tatsache zu tun, dass die Bürger selbst auch kurzfristig denken; eine Regierung, die sich auf langfristige Lösungen einlässt und in ihrer Legislaturperiode keine oder nur mäßige Erfolge mit ihren Beschlüssen erlangt, riskiert die Abwahl durch das Volk.

Parteienverdrossenheit: Zudem müssten die Hinweise auf steigende Nichtwählerzahlen und die Hinwendung zu radikalen Parteien als Zeichen aufgenommen werden, dass Teile des Volkes sich von den „Volksparteien“ nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlten. Man spricht hierbei von einer so genannten Parteienverdrossenheit, der man durch die erweiterten Handlungsmöglichkeiten entgegenzutreten könnte.

Die Plebiszite: Insbesondere die Volksinitiative, das Volksbegehren und der Volksentscheid, kämen für die genannte Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten in Betracht. Auch Verfassungsreferenden und Volksabstimmungen über verfassungsändernde Gesetze, fallen in den Rahmen von erweiterten Handlungsmöglichkeiten.

Demokratische Weiterentwicklung: Diese Formen direkter Volksbeteiligung ergänzen und entwickeln das parlamentarisch-repräsentative System zu einer partizipativen Demokratie fort.

Das Parlament bleibt dabei das Zentrum der politischen Auseinandersetzungen und Entscheidungen: Das Volk als Träger der Staatsgewalt würde aber einen effektiveren Einfluss auf deren Ausübung gewinnen, indem es das Parlament beeinflussen könnte, sich mit ihm auferlegten Themen zu befassen oder indem es Entscheidungen an seiner Stelle träge.

Festigung und Belebung des Systems: Ein Mehr an direkter Volksbeteiligung durch aktive, interessierte und verantwortungsbewusste Bürger führt auch unmittelbar zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie<sup>234</sup>. Die friedliche Revolution in der ehemaligen DDR spiegelte die Reife und Bereitschaft des Volks wieder, verantwortlich und rational von seinen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

Europäische Gemeinsamkeit: Die Erfahrungen und Einführung der Plebiszite in den europäischen Nachbarstaaten zeigen, dass selbst schwierige und komplexe Sachverhalte sachgerecht Beurteilung finden können. Eine entsprechende nationale Ergänzung plebiszitärer Elemente stelle somit auch einen Schritt zu mehr europäischer Gemeinsamkeit dar<sup>235</sup>.

---

<sup>234</sup> Zur Problematik der im Innern gewandelten Staatlichkeit und dem Konzept des Wandels der Staatsaufgaben und des Staatsverständnisses im Lichte des Verantwortungswandel Vgl. *Schuppert*, Staatswissenschaft, S. 55 ff.

<sup>235</sup> Nach Meinung der Verfassungskommission (BT-Drs. 12/6000, S. 83 ff.) sei das folgende gestufte Verfahren der direkten Demokratie ins Grundgesetz einzufügen: Mit der Volksinitiative erhält das Volk die Möglichkeit, den Deutschen Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen; Gegenstand einer Volksinitiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzesentwurf sein. Stimmt der Deutsche Bundestag innerhalb einer bestimmten Frist einem solchen Gesetzesentwurf nicht zu, findet ein Antrag der Initiativvertreter auf ein Volksbegehren statt. Kommt es – durch Zustimmung eines festzulegenden Anteils der Wahlbevölkerung (Quorum) – zustande, so ist es ein Volksentscheid über den Gesetzesentwurf durchzuführen. Bei positivem Ausgang des Volksentscheides, d. h. bei Zustimmung einer- gegebenenfalls qualifizierten – Mehrheit der Abstimmenden, ist der Gesetzesentwurf angenommen.

Vorkehrender definierender Rahmen: Die Details könnten so festgelegt werden, dass Missbräuche ausgeschlossen sind. Bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung, z. B. der Bundeshaushalt oder öffentliche Abgaben, könnte man von der Volksinitiative ausnehmen lassen.

Durch eine numerische Bestimmung der Abstimmungsquoten, z.B. durch die Bestimmung von Untergrenzen für die Beteiligung, könne die Durchsetzung von Sonderinteressen verhindert werden. Entsprechend lange Fristen könnten Raum für eine umfassende Information und Diskussion in der Bevölkerung gewähren; sie wären auch geeignet Manipulationen durch starke Interessenverbände und einseitige Berichterstattung oder Entscheidungen aufgrund momentaner Stimmungen entgegenzuwirken. Zudem könnte dem Deutschen Bundestag das Recht eingeräumt werden, einen Alternativentwurf zur Abstimmung zu stellen. Schließlich werde durch Länderquoten auch der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und damit Art. 79 Abs. 3 GG Rechnung getragen.

#### 5.5. Verfassungspolitische Argumente gegen die Einführung plebiszitärer Elemente

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Argumente gegen die Einführung der plebiszitären Elemente in das Grundgesetz sprechen. Hierbei wird vor allem als Grundlage für verfassungspolitische Argumente gegen die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz der Bericht der gemeinsamen Verfassungskommission, die dem deutschen

Bundestag zum Thema Volksinitiative, Volksentscheid und Volksbegehren vorgelegt wurde, zugrunde gelegt<sup>236</sup>.

Die Gegner von Volksinitiativen, Volksbegehren, Volkentscheiden und anderen Formen unmittelbarer Demokratie haben verfassungspolitische Gründe geltend gemacht.

Historisch bedingt: Der parlamentarische Rat habe gerade mit seinem strikten Bekenntnis zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie die entscheidenden Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie gezogen und deshalb bewusst auf Formen unmittelbarer Demokratie verzichtet.

Schwächung des Systems: Die Rückkehr zu plebiszitären Elementen führe zu einer Schwächung des Systems und einer Abwertung des Parlaments; vor allem durch die „höhere Legitimität des unmittelbaren Volksgesetzes“. Zudem sei deren Entscheidungsfähigkeit und die Verantwortungsbereitschaft (Verantwortungsflucht) durch die Einführung der plebiszitären Elemente entscheidend beschränkt.

Nicht zeitgemäß/Kompromissmangel: Plebiszite seien nicht mehr zeitgemäß und entsprächen keiner modernen pluralistischen Gesellschaft und Demokratie. Zudem böten sie keine Möglichkeit für Kompromissuche und -findung (Ja/Nein).

Entrationalisierung/Populismus: Aufgrund der Komplexität politischer Entscheidungen bestehe die Gefahr, dass sich die Bürger von subjektiven oder von mediengeprägten sowie nicht objektiven Stimmen leiten ließen.

---

<sup>236</sup>

BT-Drs. 12/6000, S. 83 ff.

Abstimmungsmüdigkeit: Zahlreiche Plebiszite würden neben den regelmäßigen Wahlen zu einer Abstimmungsmüdigkeit führen.

Schwächung der föderalen Struktur: Plebiszite zögen unweigerlich eine Schwächung der föderalen Struktur nach sich. Dem Bundesrat werde zudem die Möglichkeit der Mitgestaltung genommen. Dies führe zu einem Verlust der ausgewogenen Balance zwischen zentralen und gliedstaatlichen Entscheidungsbefugnissen in der Bundesgesetzgebung, vermittelt durch das Miteinander von Bundestag und Bundesrat.

Des Weiteren sprechen gegen die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz<sup>237</sup>:

Informationsfluss: Da in der direkten Demokratie viele Entscheidungen vom Volk getragen werden (können), findet sich auch hier die Schwierigkeit von kurzsichtigen Lösungsansätzen, die letztlich evtl. schädlich für das Volk ausgehen könnten. Die direkte Demokratie fordert einen guten Informationsfluss, damit der einzelne Bürger seine Entscheidung auf Tatsachen basieren kann. Polemisch formulierte Informationen, wie Werbung oder reißerisch aufgemachte Berichterstattungen, können hier negativ beeinflussend wirken. Zu viele Entscheidungszwänge können das Volk überfordern und zu politischer Verdrossenheit, also Nichtbeteiligung, führen<sup>238</sup>.

Diese Feststellung lässt sich ebenso auf alle anderen Demokratieformen übertragen. Die Flut an Informationen, die der Wähler in der repräsentativen Demokratie von Parteien erhält (Parteiprogramm), ist meist schwer zu be- und verarbeiten. Allerdings kann sich der Wähler an der allgemeinen politischen Ausrichtung der Parteien orientieren und muss daher nicht, um

---

<sup>237</sup> BT-Drs. 12/6000, S. 83 ff.

<sup>238</sup> Wie schon oben bemerkt, spielt in der direkten Demokratie die Weitergabe von Informationen eine wichtige Rolle.

eine Entscheidung zu treffen, das gesamte Programm aller Parteien durchlesen.

Hohe Kosten: In der plebiszitären Demokratie hingegen sind möglichst alle Informationen zu jedem zu entscheidenden Thema aufzunehmen. Informationsweitergabe ist immer eine Kostenfrage, womit die direkte Demokratie mit höheren Kosten verbunden ist.

### 5.6. Zwischenergebnis

Die Argumente gegen die Einführung von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz leuchten teilweise ein, sind jedoch für eine vollständige Nichtbeachtung dieses Instrumentes (Abstimmung) im Sinne der Demokratie nicht von ausreichender Überzeugung. Zwar kann auch eine Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz die gegenwärtigen Schwierigkeiten der Demokratie nicht vollständig beseitigen und es besteht außerdem die Gefahr, dass Parteien und Lobbys dieses Instrument zu deren Gunsten ausnutzen, aber die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz bringt keine größeren Nachteile, als sie derzeit in der repräsentativen Parteiendemokratie der Bundesrepublik zu finden sind. Bei der Betrachtung der verfassungspolitischen Meinung aus Sicht heutiger Entscheidungsträger sollte das Volk neben Wahlen kein Recht besitzen, in Form direkter Demokratie aktiv einzuschreiten. Würde das Volk dem Initiativrecht zur Gesetzgebung zusprechen, bedeutete dies Machtverlust der derzeitigen Entscheidungsträger.

Verfassungspolitisch ist für die Einführung eines Initiativrechtes für die Gesetzgebung auf Bundesebene eine 2/3 Mehrheit nötig und die Umsetzung dieses Vorhabens scheint aus heutiger Sicht schwer möglich.

Dennoch sprechen die bisherigen Argumente für die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz nicht gegen die Erweiterung des Kontrollrechtes durch das Volk. Dies ist insbesondere verfassungspolitisch notwendig, da eine Trennung zwischen den drei Gewalten im Staat durch die Parteien unterwandert wurde. Die Parteien entscheiden, wer die wichtigen Positionen in Gerichten, in der Verwaltung, den Parlamenten und der Regierung ausfüllt. Die Funktionskontrolle des Parlamentes ist somit gegenüber der Regierung geschwächt. Bedingt durch das repräsentative System kann das Volk seine Staatsgewalt nur mittelbar ausüben. Die Schwächung des Parlamentes bedeutete gleichzeitig einen weiteren Machtentzug des Volkes.

Es stellt sich nun die Frage, wie dieser Machtentzug ausgeglichen werden könnte. Möglicherweise kann die Demoskopie der Demokratisierung dienen. Im folgenden Kapitel wird der Komplex der Demoskopie und Demokratie näher beleuchtet.

## 6. Demoskopie

Es stellt sich in diesem Abschnitt die Frage, ob durch die Demoskopie den Defiziten der repräsentativen Demokratie abgeholfen werden könnte.

Zum einen könnte sie einen Beitrag zur Kontrollfunktion leisten, indem sie die Stimmung/Meinungen des Volkes aufnimmt und so transparent für die Mitglieder einer Gesellschaft macht und auf diese Weise zur Verortung der Individuen beiträgt, in dem Sinne, dass sie ihre Meinung mit der Meinung der andern abgleichen, ändern und befestigen könnte (horizontale Kontrollfunktion).

Die Repräsentanten könnten sich diese Information ebenfalls zu Nutze machen, um ihre Politik entsprechend zu lenken (vertikale Funktion). Die vertikale Kontrollfunktion der Demoskopie bewirkt, dass die Repräsentanten im Laufe der politischen Entscheidungsfindung die Meinung des Volkes in Betracht ziehen kann, um somit die Legitimation seiner Entscheidung zu erhöhen.

Der Repräsentant soll hierdurch nicht unter Druck gesetzt werden, er soll seine politischen Entscheidungen frei nach seinem Gewissen treffen. Die Demoskopie könnte damit den beiderseitigen Interessen als ein konsultatives Element im Prozess der politischen Meinungsbildung dienen, ohne dass die Legitimität des repräsentativen Systems in Frage gestellt wird.

Meinungsumfragen und Volksbefragungen, als Teil der Demoskopie, sind wichtige Elemente im Konzept der Demokratie. Durch sie kann die öffentliche Meinung gebildet, geändert und gefestigt werden.

Das BVerfG hat in seinen Volksbefragungsentscheidungen die Volksbefragungen aus kompetenzrechtlichen Gründen für

verfassungswidrig erklärt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass gegen Volksbefragungen trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit auch sonstige verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere wegen Verstoßes gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie und gegen das Grundrecht der freien Meinungsäußerung bestehen könnten<sup>239</sup>. Die Zurechnung von Plebisziten und Volksbefragungen zum staatsorganschäftlichen Bereich der Staatswillensbildung und die damit einhergehende Unterwerfung unter die Kompetenznormen schließen eine einfache Wertung der öffentlichen Meinung als Plebiszit aus<sup>240</sup>. Der indirekte Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Staatswillensbildung ist jedoch nicht zu bestreiten, insbesondere im Bereich der Vorbereitung der Wahlprogramme, Kandidatenauswahl der Parteien und deren Ausrichtung zur Wiederwahl der Repräsentanten durch das Volk. Daher wird die öffentliche Meinung als „quasi plebiszitäres Element der Demokratie“ in Betracht gezogen<sup>241</sup>.

Demokratie kann Normen nicht allein oder auch nur überwiegend mit obrigkeitlichem Zwang durchsetzen, sondern ist in ihrem Anspruch zunächst einmal auf die freiwillige Akzeptanz von Normen durch die Bürger angewiesen. Wenn einmal rechtspolitische Entscheidungen für den Augenblick im Widerspruch zur herrschenden öffentlichen Meinung gefällt werden, so müssen diese, zumindest auf längere Sicht, die Chance der Akzeptanz durch die Mehrheit der Gesellschaft haben. Mit Hilfe der Demoskopie wird versucht, der ganzen Breite der öffentlichen Meinung die Sachverhalte von Interesse für das Gesetzgebungsverfahren zugänglich zu machen<sup>242</sup>.

---

<sup>239</sup> BVerfGE 8, S. 104 ff; 8, S. 122 ff.

<sup>240</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, § 42, Rn. 27.

<sup>241</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.), § 42, Rn. 29.

<sup>242</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.), § 42, Nr. 31.

In der Sozialforschung besteht die herrschende Meinung, dass im öffentlichen Diskurs langfristig Konsens erzielt werden kann, und zwar mit Hilfe der Statistik, die nicht alles, aber einiges beweisen kann<sup>243</sup>. Dies gilt besonders in Hinblick auf vermeintliches Allgemeinwissen auf das sich politische Entscheidungsträger stützen, um Handlungen zu rechtfertigen, die genauer betrachtet dem Wohl des Volkes nicht dienlich sind. Empirische wissenschaftliche Untersuchungen, oder in anderen Worten wissenschaftlich ermittelte Fakten, können in überprüfbarer Weise dazu dienen, Handlungen der Volksvertreter zu hinterfragen bzw. Handlungsorientierung zu ermöglichen.

Im folgenden Kapitel wird der Komplex der Meinungsforschung („Demoskopie“) dahingehend untersucht, ob und falls ja, inwieweit die Demoskope die Rückkopplung der Repräsentanten an das Volk verstärken kann. Zunächst wird versucht, den Begriff „Demoskopie“ zu definieren, um im Anschluss daran das Konzept der „Öffentlichen Meinung“ näher zu beleuchten.

### 6.1. Definition

Das Wort Demoskopie ist ein auf griechischen Wurzeln basierendes Kunstwort – das wörtlich wohl am besten mit „Volksbeschau“ übersetzt werden kann; sein amerikanisches Äquivalent ist „public opinion research“ – Meinungsforschung, Erforschung der öffentlichen Meinung. Ausführlicher formuliert ist Demoskopie „die Methode, durch Befragung genau umrissener Bevölkerungsgruppen, deren Einstellung zu aktuellen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen festzustellen, um so Aufschlüsse über die Meinungen und Lebensverhältnisse der

---

<sup>243</sup> Vgl. *Donovitz*, Journalismus und Demoskopie: Wahlumfragen in den Medien, S. 140.

Bevölkerung zu gewinnen...“<sup>244</sup>. Dabei bedient sich die Demoskopie mathematischer Verfahren<sup>245</sup>.

Demoskopie ist ein Teilbereich der empirischen Sozialforschung. Sie ist eine Ergänzung zur akademisch-organisierten empirischen Sozialforschung politikwissenschaftlicher Ausrichtung, die in der Regel durch anspruchsvollere theoretische Fragestellungen, daraus resultierende schwierige Umsetzungsprobleme und weit aufwändigere statistische Analysen der ermittelten Daten gekennzeichnet ist<sup>246</sup>.

Unter politischer Meinungsforschung wird im Deutschen hauptsächlich die auftragsgebundene, kommerzielle politische Wahlforschung verstanden, die vor allem auf – in regelmäßigen Abständen wiederholten – Momentaufnahmen der Stimmungen und Meinungen in der Bevölkerung ausgerichtet ist<sup>247</sup>.

Im Weiteren werden die Methoden der Meinungsforschung näher beleuchtet.

## 6.2. Methoden der Demoskopie

Die Meinungsforschung untersucht anonym geäußerte Meinungen und Einstellungen, die als valider Indikator für öffentliche Meinung zu Issues angesehen werden können. Der Befragungsvorgang der Demoskopie geht aus umfangreichen wissenschaftlich qualifizierten Arbeitsleistungen hervor. Bei diesen Untersuchungen

---

<sup>244</sup> Artikel „Meinungsforschung“, in: Brockhaus. Enzyklopädie in 30 Bänden, Band 12, S. 184.

<sup>245</sup> Die absoluten Zahlen finden ihre Bedeutung erst im Kontext mit der Realität. Ohne mathematische Regeln können Mehrheit und Minderheit nicht bestimmt werden, so dass das Modell der repräsentativen Demokratie nicht funktionieren könnte. Näheres: *Keller*, Archäologie der Meinungsforschung – Mathematik und die Ergänzbare der politischen Konstanz.

<sup>246</sup> *Seifert*, Analyse der Interdependenzen zwischen Meinung, Massenmedien und Politik, S. 3.

<sup>247</sup> Ebenda.

wird ein Teil der Gesamtheit befragt und das Ergebnis dann auf diese Gesamtheit bezogen.

Um die Heterogenität der zu Befragenden (Wahlberechtigten) widerzuspiegeln und ein möglichst exaktes Abbild der Wählerschaft zu erlangen, bedient sich die Wahlforschung des Stichprobenverfahrens. Im Erhebungsverfahren werden im Wege der Nutzung moderner Kommunikationstechnik mit Hilfe eines standardisierten Interviews vergleichbare, verallgemeinerbare Daten erhoben.

### 6.2.1. Stichprobenerhebung

Meinungsumfragen basieren auf Stichproben der Gesamtbevölkerung, die in der Regel ein- bis zweitausend Bürger umfassen<sup>248</sup>. Die Verfahren der Stichprobenerhebung kamen erstmals mit den Studien „The People's Choice“ von Lazarsfeld/Berelson/Gaudet (1940-1944), „Voting“ von Berelson/Lazarsfeld/ McPhee (1954), „The Voter Decides“ von Campbell/Gurin/ Miller (1954) nach Deutschland<sup>249</sup>.

Erstere Studie beschäftigte sich dabei auch mit den methodologischen Fragen der Anwendung der Panel-Technik<sup>250</sup>. Die bekannte Quotenstichprobe Gallups von 1936 war deshalb so erfolgreich, weil die befragten Wahlberechtigten ein getreues Abbild der amerikanischen Wählerschaft darstellten<sup>251</sup>.

Im Weiteren müssen die Stichproben repräsentativ sein. Dies ist gegeben, wenn in ihr die Heterogenität der Elemente der

---

<sup>248</sup> Vgl. *Küchler*, in Fetscher / Münkler (Hrsg.): Politikwissenschaft – Begriffe, Analysen, Theorien, S. 555 ff.

<sup>249</sup> Ausführlich hierzu *Bürklin / Klein*, Wahlen und Wählerverhalten.

<sup>250</sup> Panel-Technik bedeutet: wiederholte Befragungen derselben Personen in zeitlichen Abständen.

<sup>251</sup> Vgl. *Kaase / Pfetsch*, Umfrageforschung und Demokratie in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Zur Zukunft der Demokratie, S. 153.

Grundgesamtheit genau in dem Verhältnis wiederkehrt, in welchem sie in dieser vorherrscht. Die Stichprobe wird dann zum verkleinerten Abbild der Gesamtheit. Dies setzt voraus, dass der Aufbau der Grundgesamtheit bekannt ist und dass jedes Element eine Chance hat, ausgewählt zu werden. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Auswahl zufällig erfolgt. Dem einzelnen Interviewer soll kein Spielraum bleiben, die zu befragenden Personen selbst auszuwählen. Praktisch lässt sich dies aber nicht genau überwachen. Um die Repräsentativität der Stichprobe hinsichtlich Alterszusammensetzung, Geschlecht, sozialer Lage und regionaler Herkunft zu gewährleisten, werden zum einen die Wählerverzeichnisse (Name, Geburtsdatum) herangezogen, zum anderen wird mit Hilfe des jeweiligen Statistischen Jahrbuchs eine „Gewichtung“ der Daten erreicht, um z. B. Selbständige und Angestellte, berufstätige Ehefrauen und mithelfende Familienangehörige stellvertretend erfassen zu können. Werden beispielsweise mehr Frauen als Männer befragt, da jene immer noch seltener erwerbstätig sind und daher tagsüber leichter befragt werden können, so wird der Anteil der Frauen mit einem Faktor multipliziert, welcher ihn auf den tatsächlichen Bevölkerungsanteil reduziert.

Entsprechend wird vorgegangen, wenn die Altersgruppenverteilung dem tatsächlichen Verhältnis in der Gesamtbevölkerung nicht entspricht. Dieses Verfahren hat jedoch den Nachteil, dass die tatsächlich realisierte Stichprobengröße nicht von vornherein feststeht: Zu befragende Personen sind nicht anwesend, krank, im Urlaub oder anderweitig beschäftigt. Informationen darüber, welche Personen (nach den sozialen Kriterien) ausgefallen sind und hinsichtlich welcher Merkmale die Stichprobe nun nicht mehr repräsentativ ist, stehen nicht zur Verfügung.

Bei der Wahlnachfrage stellt sich dieses Problem freilich nicht. Hier ist es schwierig die Befragten repräsentativ nach ihrem sozialen Status auszuwählen. Nach der mathematischen Theorie ist der in einer Stichprobe von 1000 Personen ermittelte Anteil nur mit einem Fehler von näherungsweise plus/minus drei Prozentpunkten behaftet<sup>252</sup>. Das heißt, spricht das Ergebnis beispielsweise von 51 %, so liegt der eigentliche (theoretische) Wert zwischen 48 und 54 %.

Doch auch das bleibt pure Annahme, die von bestimmten idealen Voraussetzungen ausgeht, die es in der Praxis nicht geben kann. Es muss deshalb von einer viel größeren Fehlerquote ausgegangen werden. Nicht einmal die theoretisch angenommene Fehlertoleranz wird den Umfrageergebnissen ergänzend hinzugefügt. In den USA ist eine solche Angabe von Fehlertoleranzen ein Gebot wissenschaftlicher Redlichkeit, die zumindest von seriösen Medien streng beachtet wird<sup>253</sup>. Neben jedem Artikel der New York Times, der ausführlich über die Ereignisse einer Meinungsumfrage berichtet, wird ein Kästchen veröffentlicht, in dem unter der Überschrift „How the poll was conducted“ grundlegende Informationen zu methodischen Details gegeben werden<sup>254</sup>. Ähnliche Bemühungen blieben in Deutschland bisher erfolglos<sup>255</sup>. Ohne diese Informationen können aber übertriebene Erwartungen an die Möglichkeiten der Demoskopie gestellt werden, die sich vermeiden ließen<sup>256</sup>.

Die Fehlerquote der Stichprobe ist auch ein Faktor, der das Ergebnis der Untersuchungen mit beeinflusst. Denn die Fehler

---

<sup>252</sup> Vgl. *Kaase*, Die Bundesrepublik Deutschland nach der Bundestagswahl 2002, S. 7.

<sup>253</sup> Vgl. *Küchler*, in: Fetscher / Münkler (Hrsg.): Politikwissenschaft – Begriffe, Analysen, Theorien, S. 555 ff.

<sup>254</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 148 f.

<sup>255</sup> Vgl. *Küchler*, in: Fetscher / Münkler (Hrsg.): Politikwissenschaft – Begriffe, Analysen, Theorien, S. 555.

<sup>256</sup> Vgl. *Kaase*, Die Bundesrepublik Deutschland nach der Bundestagswahl 2002, S. 5.

verringern sich nicht linear mit der Größe der Stichprobe, sondern nur proportional zur Wurzel aus der Zahl der befragten Personen<sup>257</sup>. Will man diesen Fehler um die Hälfte reduzieren, so muss die Zahl der Befragten um das Vierfache erhöht werden. Soll die Fehlerquote beispielsweise plus/minus einen Prozentpunkt betragen statt plus/minus drei, so müssen 10.000 statt 1.000 Personen befragt werden. Das ist aber in der Regel zu kostspielig und zu zeitaufwendig<sup>258</sup>. Gibt man sich jedoch mit einem Intervall von plus/ minus zwei zufrieden, so ist eine Stichprobengröße von 2.500 Personen ausreichend.

In der praktischen Demoskopie wird daher zu einem großen Teil mit dem Quotenstichprobenverfahren gearbeitet. Um sicherzustellen, dass die befragten Personen hinsichtlich aller möglichen sozialen und demographischen Faktoren repräsentativ für die Wahlbevölkerung sind, stellt man die Stichprobe bereits zusammen, bevor man mit der Befragung beginnt. Ausgehend von bestehendem Wissen über die Zusammensetzung der Wahlbevölkerung und den jeweiligen Wahlentscheidung bestimmenden Einflussfaktoren, achtet man darauf, diese Personengruppen entsprechend ihren Quoten mit den Stichproben zu erfassen. Deshalb werden den Interviewern Listen mit Eigenschaftskombinationen, statt Namens- und Adresslisten ausgehändigt, zu denen sie die passenden Personen finden sollen<sup>259</sup>.

Die Befragung wird solange fortgeführt bis die jeweiligen Quoten, z.B. männliche Akademiker im Alter von 30 bis 40 Jahren und männliche Arbeiter desselben Alters, erfüllt sind. Ausfälle von zu befragenden Personen, die nicht angetroffen werden, wie bei dem gewöhnlichen Stichprobenverfahren mit Namensliste, werden

---

<sup>257</sup> Vgl. *Küchler*, in: Fetscher /Münkler (Hrsg.): Politikwissenschaft – Begriffe, Analysen, Theorien, S. 556.

<sup>258</sup> Ebenda.

<sup>259</sup> Ebenda.

sofort durch andere Personen mit derselben Eigenschaftskombination ersetzt. Die Repräsentativität der Stichprobe bleibt so gewahrt. Um bestimmte Gruppen von Wählern einer Quote anzutreffen, richtet man sich nach der allgemeinen Lebenserfahrung: Akademiker werden in Hochschulstandorten gesucht, Arbeiter in industriellen Ballungsräumen, Bauern in ländlichen Gebieten.

### 6.2.2. Fragetechnik

In der empirischen Meinungsforschung besteht die Möglichkeit, durch die Formulierung der Fragen und der Antwortvorgaben das Antwortverhalten zu beeinflussen bzw. zu manipulieren<sup>260</sup>. Ebenso wichtig wie die Auswahl der zu befragenden Personen, die Idealerweise in allen Aspekten ein verkleinertes Spiegelbild der Gesamtbevölkerung darstellen sollten, ist die Kommunikation zwischen Interviewer und Befragten.

Unter Berücksichtigung der psychologischen Forschungspraxis ist es problematisch, wenn der Interviewer als ein Fremder nach persönlichen Daten und politischen Meinungen fragt<sup>261</sup>. Die Antworten könnten sonst zum Teil unwahr wiedergegeben werden und kein zutreffendes Bild vom politischen Meinungsklima vermitteln.

Da Wahlen gesetzlich geheim stattfinden, muss die Befragungssituation derjenigen an der Wahlurne entsprechen. Den Befragten händigt der Interviewer deshalb einen nachgebildeten Stimmzettel aus, den sie nach der Ausfüllung in

---

<sup>260</sup> Vgl. *Lück*, Einführung in die psychologische Forschungspraxis, Fernuniversität Hagen, Kurseinheit 1, S. 26.

<sup>261</sup> Vgl. *Lück*, Einführung in die psychologische Forschungspraxis, Fernuniversität Hagen, Kurseinheit 3, S. 19 ff. Z.B. kann der Interviewer nicht einfach fragen, wie alt der Befragte ist, welchen Beruf er ausübt und welche Partei er wählen wird.

einen zu verschließenden Umschlag legen. Die eigentliche Befragung findet schriftlich und anonym statt.

Dennoch ist es wichtig, dass der Interviewer anwesend bleibt, um etwaige Verständnisprobleme bei einzelnen Fragen ausräumen und so dafür sorgen zu können, dass die Anzahl der nicht beantworteten Fragen gering bleibt. Die Fragen selbst werden nicht offen gestellt, sondern es wird eine Reihe von Antwortalternativen vorgegeben, unter denen der Befragte eine auszuwählen hat. Auf diese Weise erspart sich der Interviewer die Anfertigung eines Antwortprotokolls, zwecks Systematisierung der gegebenen Antworten, und macht die Antworten der Befragten unmittelbar miteinander vergleichbar<sup>262</sup>. Zudem werden so Fehler bei der Protokollierung vermieden. Nachteilig wirkt sich diese Methode jedoch dahingehend aus, dass möglicherweise Antworten provoziert werden, die bei einer „offenen“ Fragestellung so nicht gegeben worden wären.

Schließlich spielt auch die Person des Interviewers bei der Befragung eine wichtige Rolle, so dass etwa ein freundlicher Interviewer vom selben Interviewpartner andere Antworten erhalten könnte, als ein ernst auftretender Interviewer. Die Fragen dürfen nicht suggestiv gestellt werden. Außerdem werden bewertende Adjektive im Fragetext vermieden. Die angebotenen Antwortvorgaben sollen alle denkbaren Einstellungen abdecken. Eine gegenseitige Überschneidung der Fragen darf nicht stattfinden<sup>263</sup>.

Dem Befragten soll durch die Frageformulierung das Gefühl vermittelt werden, dass seine ganz persönliche Meinung erwünscht und akzeptiert wird, auch wenn diese eventuell im Gegensatz zu herrschenden Vorstellungen steht. Vorurteile und

---

<sup>262</sup> Vgl. *Küchler*, in: Fetscher / Münkler (Hrsg.): Politikwissenschaft – Begriffe, Analysen, Theorien, S. 558.

<sup>263</sup> Ebenda.

extreme Standpunkte müssen in der Demoskopie die gleiche Chance zur Äußerung haben wie Einstellungen, die mit herrschenden Normen und Werten übereinstimmen<sup>264</sup>. Bei allem Bemühen der empirischen Sozialforschung um neutrale und ausgewogene Formulierung ist das mit einzelnen Fragen oft nicht möglich.

Aber selbst bei aller methodischen Sorgfalt ist die Demoskopie anfällig für ein Problem, das bei den Befragten selbst liegt: Ein mitunter nicht unbeträchtlicher Teil der Bevölkerung mag zu einem bestimmten Thema keine festgefügte Meinung haben – weil das Thema für die Betreffenden persönlich nicht von Belang ist, weil ihnen ausreichende Informationen fehlen, weil sie über die Angelegenheit nicht gründlich nachgedacht oder nicht mit Freunden und Bekannten darüber diskutiert haben. In diesem Fall tut sich auch ein mit aller methodischer Sorgfalt arbeitender Demoskop schwer, verlässliche Daten zu ermitteln, zumal viele Menschen dazu tendieren, eher irgendeine Antwort zu geben als offen ihren Mangel an Kenntnissen, Aufmerksamkeit oder Interesse zu bekunden<sup>265</sup>.“

So erhielt der fiktive Bundesminister Mayer bei einer Sympathiebewertung führender Politiker in der Bundesrepublik von der Mehrzahl der befragten Bürger positive Beurteilungen. Ein solches Verhalten, das sich am Anspruch der „Mündigkeit“ der Wahlbürger und Meinungsbefragten orientiert, nennt man den Effekt der „sozialen Unerwünschtheit“.

Im Weiteren wird auf die Nutzung der demoskopischen Untersuchungen im Staatswillensbildungsprozess eingegangen.

---

<sup>264</sup> Vgl. *Küchler*, in: Fetscher / Münkler (Hrsg.): Politikwissenschaft – Begriffe, Analysen, Theorien, S. 558.

<sup>265</sup> Ebenda.

### 6.3. Historische Entwicklung der Demoskopie

Mit den Methoden der empirischen Sozialforschung, die eine relativ junge Wissenschaft ist, werden in den USA demoskopische Daten seit 1824 erhoben<sup>266</sup>.

Damals veröffentlichte erstmals eine Zeitung, die „Harrisburg Pennsylvanian“, eine Umfrage, um die Wahlchancen der Präsidentschaftskandidaten Adams und Jackson einzuschätzen<sup>267</sup>. Der „Raleigh Star“, eine konkurrierende Zeitung, folgte mit einer eigenen Umfrage. In beiden Umfragen wurde ein Sieg des Präsidentschaftskandidaten Jackson vorausgesagt, was sich als richtig herausstellen sollte<sup>268</sup>.

Um die Jahrhundertwende wurden in den USA die Umfragemethoden verfeinert und erstmals geschulte Interviewer eingesetzt, um größere repräsentative Umfragen in ausgesuchten Gebieten durchzuführen. Der Umfang der veröffentlichten Umfragedaten nahm zu und die Konkurrenz zwischen den Zeitungsverlagen wurde schärfer<sup>269</sup>. Bald schlossen sich einzelne Printmedien zusammen, um mit vereinten Mitteln umfangreichere Umfragen durchzuführen. Unter der Federführung des „New York Herald“ wurden von 1904 bis 1916 während der Präsidentschaftswahlen regelmäßig gemeinschaftliche Umfragen in mehreren Staaten gleichzeitig durchgeführt. Die genauesten Prognosen lieferte in dieser Zeit die Zeitschrift „Literary Digest“<sup>270</sup>. Diese setzte mit Umfragen über den Lebensalltag der Bevölkerung

---

<sup>266</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 9.

<sup>267</sup> Vgl. *Kaase / Pfetsch*, Umfrageforschung und Demokratie in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Zur Zukunft der Demokratie, S. 153.

<sup>268</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 9.

<sup>269</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 10.

<sup>270</sup> Vgl. *Kaase / Pfetsch*, Umfrageforschung und Demokratie in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Zur Zukunft der Demokratie, S. 153.

ein Beispiel für andere Zeitschriften und deren Umfrageinstitute. Mit Hilfe von Meldelisten und Telefonbüchern aus dem gesamten Bereich der USA wurden erstmals Stichproben erhoben und Personen postalisch befragt<sup>271</sup>.

Die kommerziellen Meinungsforschungsinstitute machten sich in den folgenden Jahren zunehmend die neueren Erkenntnisse der wissenschaftlichen Wahlsoziologie zueigen, so wurden beispielsweise in den 20er Jahren kontinuierliche dokumentarische Beschreibungen von Wahlen erstellt. 1923 wurde erstmals eine systematische Interview- und Stichprobentechnik angewendet. Diese neue Methodik erlaubt eine Verbindung politisch-soziologischer Probleme mit der Verhaltensforschung. In den folgenden Jahren wurden vornehmlich die statistischen Erhebungsmethoden weiterentwickelt.

Im Jahr 1928 gab es bereits 85 Umfrageinstitute, von denen sechs Filialen in sämtlichen Staaten der USA hatten. 1932 erreichte „Literary Digest“ große Popularität. In der Zeitschrift war der Wahlsieg des demokratischen Präsidentschaftskandidaten Franklin D. Roosevelt über den Republikaner Herbert Hoover vorausgesagt worden<sup>272</sup>.

Das erste von der Presse unabhängige Meinungsforschungsinstitut wurde im Jahr 1935 unter dem Namen „American Institute of Public Opinion“ von George Gallup gegründet. Ihm folgten bald die Institute „Cossly Poll“ und „Fortune Survey“. Diese Institute entwickelten nun erstmals systematische Befragungsmethoden speziell im Hinblick auf Wahlprognosen.

---

<sup>271</sup> Vgl. Kaase / Pfetsch, Umfrageforschung und Demokratie in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Zur Zukunft der Demokratie, S. 153.

<sup>272</sup> Vgl. Dumrath, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 11.

Diese Methoden wurden im Jahr 1936 während des Präsidentschaftswahlkampfes angewendet. Auf das tatsächliche Wahlergebnis bezogen wich das Umfrageergebnis des „Literary Digest“ 19 % vom Wahlergebnis ab. Die Abweichungen der neuen Institute lagen mit 6.6 % wesentlich näher am tatsächlichen Wahlergebnis und zwangen das „Literary Digest“ zur Einstellung der Prognoseaktivitäten<sup>273</sup>.

Erst durch die Arbeiten von Lazarsfeld, Bereson und Gaudet gab es Anfang der 40er Jahre einen weiteren Fortschritt bezüglich der Methodenentwicklung. Sie entwickelten auf Grundlage von Untersuchungen Merriams und Gosnells Erkenntnisse über repräsentative Stichprobenbefragungen, die so genannte Panelbefragung, mit der Meinungsänderungen im Laufe der Zeit festgestellt werden können<sup>274</sup>.

Diese Weiterentwicklungen der Meinungsforschung ließen politische Meinungsumfragen und daraus entwickelte Wahlprognosen zu einem festen Bestandteil amerikanischer Politik werden<sup>275</sup>. Es kam aber 1948 zu einer Stagnation in der Weiterentwicklung dieser Methoden der empirischen Sozialforschung, als sämtliche Umfrageinstitute der USA einen falschen Wahlsieger prognostizierten. In Prozentangaben wichen die Voraussagen aber weniger als 1936 vom tatsächlichen Ergebnis ab.

Erst im Laufe der 50er Jahre beauftragten die politischen Parteien wieder vermehrt die Meinungsforschungsinstitute. J. F. Kennedy nutzte als erster amerikanischer Präsidentschaftskandidat die

---

<sup>273</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 11.

<sup>274</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 14.

<sup>275</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 15.

Dienste des Louis Harris Instituts für seinen erfolgreichen Wahlkampf im Jahr 1960.

In Deutschland steckte die Meinungsforschung, die im Dritten Reich Sache des SS-Sicherheitsdienstes war, und somit schon wegen ihres geheimdienstlichen Charakters nicht als Demoskopie betrachtet werden konnte, in den Anfängen<sup>276</sup>. Repräsentative Umfragen wurden von den westlichen Besatzungsmächten aufgrund deren Interesses an der öffentlichen Meinung in Deutschland aber bereits ab 1945 durchgeführt.

Durch umfangreiche Schulungen wurden deutsche Sozialwissenschaftler in den Methoden der amerikanischen Umfrageprogramme geschult. Die Studien des 1974 gegründeten Zentrums für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), die bis in die Gegenwart aus wissenschaftlichen Forschungsmitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert wurden, kamen der amerikanischen Meinungsforschung am nächsten<sup>277</sup>.

Es entstanden bis heute über hundert weitere kommerzielle Markt- und Meinungsforschungsinstitute, von denen sich aber nur circa zehn mit politischer Meinungsforschung beschäftigen. Bereits in der zweiten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wurde der Haushalt für den Geschäftsbereich des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes zur Wahrnehmung elementarer Informationsbelange der Bundesrepublik verdoppelt, um die öffentliche Meinung zu erforschen<sup>278</sup>. In den sechziger Jahren vergab die Bundesregierung dann regelmäßig Aufträge an

---

<sup>276</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 18.

<sup>277</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 19.

<sup>278</sup> Vgl. BT-Drucks. 2/800.

Meinungsforschungsinstitute, ohne jedoch sachlich über Ausmaß und Zweck der Verwendung zu berichten<sup>279</sup>.

Seit den siebziger Jahren wurden in der Bundesrepublik Deutschland demoskopische Untersuchungen für Beratungen der Parteien genutzt, wobei sich Demoskopen mit der Zeit zu festen Bestandteilen der Parteien etablierten, da man sich eine Stimmenmaximierung durch wirklichkeitsadäquate Analysen versprach; sie sollte bspw. dazu dienen zu erkennen, was als politisch relevant galt und was nicht<sup>280</sup>.

Reine Wahlforschung fand in der Bundesrepublik Deutschland erstmals im Bundestagswahlkampf 1953 statt. Von den Umfragedaten, die allen Parteien zur Verfügung gestanden haben sollen, machte damals aber nur die CDU Gebrauch<sup>281</sup>. Im Wahlkampf 1957 verwendeten dann alle Parteien die Ergebnisse der Wahlforschung<sup>282</sup>. Die SPD beispielsweise übertrug schon in den sechziger Jahren Dauerforschungsaufträge an zwei Meinungsforschungsinstitute und richtete für deren Ergebnisverwertung ein eigenes Referat ein.

Demoskopische Untersuchungen wurden insbesondere wegen des Geheimhaltungsverhaltens der Bundesregierung sehr lange Zeit als spezifisches Wissen in einem kleinen Arbeitsbereich der Regierung genutzt<sup>283</sup>.

Die Bundesregierung nutzte die Demoskopie nicht nur aufgrund der Beobachtung der Bevölkerung und ihrer Haltung gegenüber bestimmten Themen, sondern hinsichtlich der

---

<sup>279</sup> Vgl. *Traugott*, Die Herrschaft der Meinung, S. 31.

<sup>280</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 509.

<sup>281</sup> Vgl. *Hirsch-Weber / Schütz*, Wähler und Gewählte, S. 30.

<sup>282</sup> Vgl. *Kitzinger*, Wahlkampf in Westdeutschland, S. 68.

<sup>283</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 79.

Assoziationsfähigkeit der Wählerschaft, bzw. auf deren Erfassung und Ansprechbarkeit auf Weltbilder, mit dem Ziel, Interesse für die Regierungspolitik hervorzurufen<sup>284</sup>.

Diese Zustimmungsmaximierungspolitik basierte auf Simulationen einer mehrheitlichen Interessenvertretung.

Das Bundespresseamt ging von der normativ bestimmten Vorstellung aus, es existiere nur Meinungsforschung im Namen der Bundesregierung als ein der Regierung zustehendes Geheimwissen, so dass die Institute (aufgrund der finanziellen Abhängigkeit) ihre Interessen denen der Bundesregierung unterordneten und Ergebnisse selektiv veröffentlichten<sup>285</sup>.

Die Vorgehensweise der Bundesregierung, Defizite in der Öffentlichkeitsarbeit aufzudecken und zu bearbeiten, gründete auf der Vorstellung, dass die Zustimmung des Wahlvolkes organisierbar und planbar wäre, wenn es ausreichend Informationen über einen bestimmten Sachverhalt besäße<sup>286</sup>.

Besagtes Instrument (Demoskopie) wurde durch die Regierung als Herrschaftswissen und vor allem mit dem Ziel, beim Wahlkampf Strategien zu entwickeln, verwendet. Daher hat die regierende Partei auf Kosten der Steuerzahler versucht, ihre Macht zu etablieren oder zu erweitern.

Anhand der Ausgaben für die Meinungsforschung im Bundeshaushaltsplan, die zum Aufgabenbereich des Bundeskanzleramtes<sup>287</sup> gehören, ist zu beobachten, dass sich die

---

<sup>284</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 85.

<sup>285</sup> Ebenda.

<sup>286</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 86.

<sup>287</sup> Kapitel 0403, Titel 31, Titel 304, Titel 52604.

Ausgaben der Bundesregierung für die Demoskopie von 1954 - 1992 verzehnfacht haben<sup>288</sup>.

Allerdings beschränkten sich die Umfragen keineswegs auf die Wahlperioden; die gesamte politische Landschaft, sprich die Öffentlichkeit und wie sie durch welche Ereignisse zu welchem Zeitpunkt beeinflusst werden konnte, stand unter Beobachtung<sup>289</sup>. Doch diese Ergebnisse stagnierten und daher dienten sie letztlich nicht der gewünschten Entscheidungsfindung, sondern führten zu ständigen Verhandlungen innerhalb der Politik, welche auch auf demoskopischen Ergebnissen gründeten<sup>290</sup>.

Das Geheimwissen, welches die Bundesregierung für sich beanspruchte, wurde jedoch mit der Zeit nur auf ein rein zeitlich begrenztes Vorsprungswissen reduziert, denn im Laufe der 80er begannen die demoskopischen Institute, mit den Medien zu kooperieren.

Ebenso entwickelten sich Schlagworte wie „Milieu“ und „Gesellschaft“ zu ausdifferenzierten Formen der gesellschaftlichen Beschreibung, was wiederum die Parteien anhielt, sich entsprechend ihrer potenziellen Wählerschaft anzupassen.

In den 1990ern entwickelte sich eine dauerhafte Kooperation zwischen Medien und Meinungsforschungsinstituten, welches zu einem Fluss an aktueller Information führte. Medien gaben also Umfragen in Auftrag, interpretierten die Ergebnisse selbst und bestimmten auf diese Weise zumindest teilweise den politischen Diskurs<sup>291</sup>.

---

<sup>288</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 260.

<sup>289</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 509.

<sup>290</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 510.

<sup>291</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 502.

Somit erhielten die Massenmedien eine entscheidende Rolle bezüglich politischer Informationen<sup>292</sup>, denn sie bestimmten die Wahrnehmung und die Gestaltung der Themen<sup>293</sup>.

Insbesondere hat die ARD ab 1982 im „Bericht aus Bonn“ regelmäßige demoskopische Untersuchungen veröffentlicht und das ZDF im „Politbarometer“ Ergebnisse seiner eigenen Untersuchungen ausgestrahlt.

Durch die Flut an demoskopischen Untersuchungen verloren diese mit der Zeit ihre Attraktivität für das Publikum. Vielerorts wurde die Meinung vertreten, die Demoskopie verfehle die wissenschaftlich gebotene Erfassung der tatsächlichen Probleme eines großen Teils der Bevölkerung, der nicht gefragt wurde, also kein Sprachrohr besaß<sup>294</sup>.

Die Fiktion der Repräsentation der Volksmeinung war gegenüber der Manipulation der Eliten undemokratisch angesehen. Die ständige Beobachtung durch die Demoskopie und Berichterstattung wechselnder Stimmungen schuf eine öffentliche Atmosphäre der permanenten Infragestellung der politischen Entscheidungen. Die Demoskopie war im Prozess der Staatswillensbildung ein öffentliches Konstrukt, um die Beobachtungsmöglichkeit sicher zu stellen, da der kontinuierliche Diskurs die Politik transparent machte<sup>295</sup>.

Demoskopie beeinflusste die politische Landschaft der Bundesrepublik, indem sie die Meinung des Volkes von der

---

<sup>292</sup> Vgl. *Hoffmann-Riem*, Mediendemokratie als rechtliche Herausforderung, S. 193 ff.

<sup>293</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 503.

<sup>294</sup> Vgl. Ebenda, S. 504.

<sup>295</sup> Vgl. Ebenda, S. 505.

Peripherie in das Zentrum der Politik, zu den Verantwortlichen der Parteien und der Regierung, trug<sup>296</sup>.

Die Politik wurde durch die Demoskopie verwissenschaftlicht, indem durch mathematisch sozialwissenschaftliche Methoden die Vorstellungen des souveränen Volkes in plausiblen Daten wiedergegeben wurden. Hierbei wurde die Politik professionalisiert; beim politischen Staatswillenbildungsprozess fanden verschiedene Disziplinen ihren Einzug, bspw. Psychologie, Soziologie, Kommunikationswissenschaften und Medienwissenschaften. Der politische Code „Macht“ wurde auf Grundlage der Demoskopie, die sich sowohl auf die Wahrnehmungsperspektive als auch auf die Beschreibung auswirkte, neu konstruiert, indem die Demoskopie andere Beobachtungsperspektiven ablöste, wie z.B. die Beschreibung der Gesellschaft anhand von Klassen oder Konfessionen. An ihre Stelle traten wissenschaftlich gespeiste und demoskopisch erzeugte Vorstellungen einer neu definierten Volkssouveränität. Hier bildete sich eine Klassifikationsschleife zwischen Beobachter und Beobachtungsobjekt, weil die Wähler sich selbst verorten konnten. Auf diese Weise individualisierter Repräsentation äußerten sich individuelle Anforderungen an die Politik, die wiederum gemessen und in ein Verhältnis zur Repräsentationsleistung der Volksvertreter gesetzt wurden<sup>297</sup>.

Über die demoskopisch erzeugte Beweglichkeit der Wähler wurden auch deren Repräsentanten beweglich. Die Demoskopie verursachte in der Politik gesellschaftliche Strukturveränderungen. Die Auflösung dieser Strukturen bedingte einerseits die Ablösung alter Deutungsmuster durch die neuen Kategorien, andererseits schrieben diese Kategorien den ständigen Wandel fort. Erst auf dieser Basis entstand das Konzept der Volkspartei in der

---

<sup>296</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 501.

<sup>297</sup> Vgl. *Ebenda*, S. 510.

Bundesrepublik Deutschland, wie es in den 1960ern von SPD und CDU entwickelt wurde<sup>298</sup>.

Die alte Vorstellung, dass die Demoskopie ein Herrschaftsinstrument war, wandelte sich durch die Transparentmachung der Macht und durch neue Beteiligungsmöglichkeiten des Volkes in der politischen Staatswillensbildung<sup>299</sup>.

#### 6.4. Öffentliche Meinung

Die Begriffsbestimmung Öffentliche Meinung veränderte sich im Laufe der Zeit mit dem Prozess der Entwicklung in den Gesellschaften<sup>300</sup>. Unter öffentlicher Meinung verstand man bis zum Ende des 18. Jhds. Urteile, die wegen ihrer moralischen Qualität Druck auf einzelne Gesellschaftsmitglieder ausübten<sup>301</sup>. Doch diese Begriffsbestimmung wandelte sich mit Beginn der Industrialisierung und Entstehung der zweiten Generation der Menschenrechte in die Richtung einer politischen Betrachtungsweise.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst der Komplex der öffentlichen Meinungsbildung bezüglich des sozialpsychologischen Aspekts analysiert.

---

<sup>298</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 511.

<sup>299</sup> Vgl. *Kruke*, Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland, S. 513.

<sup>300</sup> Vgl. *Nassmacher*, Politikwissenschaft, S. 43 f.

<sup>301</sup> *Brettschneider*, Öffentliche Meinung und Politik: S. 21.

### 6.4.1. Sozialpsychologische Aspekte

Die öffentliche Meinung setzt sich aus den Einzelmeinungen und dem Austausch dieser Ansichten innerhalb der Gesellschaft zusammen. Teilt ein Großteil der Gesellschaft eine Ansicht, so wird sie „öffentlich“<sup>302</sup>.

„Die Gesellschaft“ kann als eine „Masse von Menschen“ verstanden werden und somit ist die öffentliche Meinung in verschiedener Hinsicht immer wieder der Kritik ausgesetzt, inwiefern der Urteilskraft der „Massen“ getraut werden darf<sup>303</sup>.

Freud beschreibt in seiner Untersuchung „Psychologie der Massen“ verschiedene Dynamiken und gibt Erklärungsansätze für diese Interaktionen und Reaktionen der einzelnen Individuen<sup>304</sup>. Auch bespricht er in kritischer Auseinandersetzung die Massenpsychologie Le Bons. Da diese Ansätze die für folgende verfassungsrechtliche Untersuchung von Bedeutung sind, werden die Grundzüge seiner Theorien dargestellt.

#### 6.4.1.1. Willenlose Individuen in der Masse

Die Masse, so Le Bon<sup>305</sup>, setzt sich aus Individuen zusammen, die trotz möglicher großer Unterschiede eine „Kollektivseele“ bilden. Diese führt dazu, dass sich Individuen innerhalb einer Masse anders verhalten, denken und fühlen, als sie es sonst, ohne Massenbildung, täten. In der Masse, so Le Bon, tritt das Individuelle, was Freud den psychischen Oberbau nennt, zurück. Stattdessen tritt, neben anderen, zuvor nicht vorhandenen

---

<sup>302</sup> Vgl. *Nassmacher*, Politikwissenschaft, S. 43 ff.

<sup>303</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.), HStR § 42, Rn 9.

<sup>304</sup> *Freud*, Massenpsychologie und Ich-Analyse.

<sup>305</sup> *Le Bon*, Psychologie der Massen.

Eigenschaften, das Unbewusste hervor<sup>306</sup>. Die Ursachen liegen nach Le Bon in folgenden Punkten<sup>307</sup>:

Das Allmachtsgefühl: Die Individuen verspüren durch die Masse eine Macht, die es ihnen erlaubt, Trieben freien Lauf zu lassen, die sie außerhalb der Masse unterdrücken/zu unterdrücken versuchen würden. Dabei geht das Gefühl für Verantwortung unter.

Die Ansteckung: In der Masse, so Le Bon, sind Gefühle und Handlungen ansteckend. Das individuelle Interesse wird dem Interesse der Masse geopfert.

Suggestibilität: Wie in der Hypnose, handelt das Individuum entgegen seinem normalen, „wachen“ Zustand, es hat seinen Willen verloren und handelt nunmehr unbewusst. Durch die gegenseitige Ansteckung der hypnotischen Wirkung wächst dieser Zustand vermehrt an.

Beherrscht wird die Massenseele vom Unbewussten und ist nicht in der Lage zu planen oder Ziele längerfristig zu verfolgen<sup>308</sup>. Es zeigt sich ein ausgeprägter Wille nach einer Führung, welcher die Entscheidungen des Einzelnen übernimmt. Alle Gefühle haben ein großes Ansteckungspotenzial und können leicht ins Extreme umschlagen (Antipathie wird zu Hass etc.). Hinzu kommt das zuvor erwähnte Allmachtsgefühl, welches die Masse durchdringt. Sie kann wahr von falsch nicht unterscheiden und ist demnach leicht zu manipulieren. Die Masse benimmt sich irrational und kann mit einer Horde wilder Tiere oder einer Gruppe Kinder verglichen werden, die ebenfalls Allmachtsphantasien besitzen. Nach Freud hat das Gemeinschaftsgefühl seinen Ursprung im Neid, in dem Wunsch, von einem Oberhaupt „gleich viel“ geliebt zu werden, wie die restlichen Personen der eigenen Gruppe.

---

<sup>306</sup> Vgl. *Freud*, Massenpsychologie und Ich-Analyse, S. 36.

<sup>307</sup> Vgl. Ebenda, S. 37.

<sup>308</sup> Vgl. Ebenda, S. 40.

Daraus folgert Freud, dass der Mensch kein Herden-, sondern ein Hordentier ist, das von einem Führer geliebt und beherrscht werden will<sup>309</sup>.

Das Individuum in der Masse ersetzt seine bewusste durch eine unbewusste Persönlichkeit: Es richtet eigene Gefühle und Gedanken nach der Masse, was durch die Ansteckung und Suggestibilität erfolgt. Auch werden diese Massengedanken und Massengefühle zügig umgesetzt.

Hinzu kommt, so Kloepfer<sup>310</sup>, dass das Individuum innerhalb dieser „Masse“ kaum noch wahrgenommen wird; sie scheint eine amorphe Ansammlung zu sein, welche als manipulierbar, irrational und evtl. auch aufbegehrend betrachtet werden muss. Der mündige Bürger scheint in ihr zu verblassen.

#### 6.4.1.2. Öffentliche Meinung und Medien

Öffentliche Meinung resultiert nicht automatisch aus der Summe der individuellen Meinungen. „Öffentlich“ werden Meinungen nur dann, wenn sie als herrschende Meinungen die Einschätzungen bedeutender Akteure, Gruppen oder Institutionen zu gesamtgesellschaftlich oder gesamtstaatlich relevanten Fragen bestimmen und in den Massenmedien ihren Niederschlag finden.

Kommunikationstheoretisch sind für das Individuum zwei Quellen der Umweltbeobachtung von Bedeutung: die direkte, im sozialen Kontext vermittelte Umweltbeobachtung und das indirekt, vor allem massenmedial vermittelte Bild darüber, wie die Mehrheit denkt.

---

<sup>309</sup> Vgl. *Freud*, Massenpsychologie und Ich-Analyse, S. 81 f.

<sup>310</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.), HStR § 42, Rn. 9.

Öffentliche Meinung kann in der Gesellschaft durch fortlaufenden Diskurs zwischen Individuen gebildet werden. Die private Meinung wird dann zur öffentlichen Meinung, wenn sie sich mit der allgemeinen Einstellung der Mehrheit der Mitglieder der Gesellschaft deckt. Diese öffentliche Meinung ist dann öffentlich wirksam<sup>311</sup>, wenn sie ständig in den breiten Medien artikuliert wird und somit ständig präsent ist<sup>312</sup>. Was jedoch nicht über die Massenmedien, insbesondere im reichweitenstarken Bildmedium Fernsehen, dargestellt bzw. thematisiert wird, kann in der Regel nicht öffentlich meinungsbildend werden<sup>313</sup>.

#### 6.4.1.3. Schweigespirale-Theorie

Nach der „Schweigespirale-Theorie“ von Noelle-Neumann, die eine zentrale Rolle in der Demoskopie-Forschung in Deutschland einnimmt, gründet die Öffentliche Meinung auf dem unbewussten Bestreben von in einem Verband lebenden Menschen, zu einem gemeinsamen Urteil zu gelangen, zu einer Übereinstimmung, wie sie erforderlich ist, um handeln und wenn notwendig entscheiden zu können.

Ein wesentlicher Antrieb ist dabei die Einstellungsbildung und das soziale Verhalten von Menschen, welches auf dem Wunsch basiert, sich in der sozialen Umwelt nicht zu isolieren. Die so genannte „Isolationsfurcht“ führt dazu, dass eigene Meinungen verschwiegen werden, wenn sie dem wahrgenommenen „Meinungsklima“ nicht entsprechen.

---

<sup>311</sup> Zu der Theorie des Substitutions-Gesetzes der Medienwirkung vgl. *Kepplinger / Brosius / Dahlem*, Wie das Fernsehen Wahlen beeinflusst: Theoretische Modelle und empirische Analysen, S. 148; *Kepplinger / Noelle-Naumann / Schulz* (Hrsg.), Der Einfluss der Fernsehnachrichten auf die politische Meinungsbildung, S. 135 ff.

<sup>312</sup> Vgl. *Seifert*, Analyse der Interdependenzen zwischen Meinung, Massenmedien und Politik S. 100.

<sup>313</sup> Vgl. *Kepplinger*, Der Einfluss der Fernsehnachrichten auf die politische Meinungsbildung, S. 31.

Andererseits tendieren die Menschen zum öffentlichen Bekenntnis ihrer Überzeugungen, wenn sie die Mehrheitsmeinung auf ihrer Seite sehen. Im Laufe der Zeit entsteht dadurch eine dynamische Entwicklung. Die tatsächlich oder scheinbar abnehmende Meinungsfraktion erscheint tendenziell schwächer als sie wirklich ist, die tatsächlich oder vermeintlich zunehmende als stärker. Dieser Vorgang entwickelt sich in einem spiralförmigen Prozess des zunehmenden Schweigens („Schweigespire“) <sup>314</sup>.

Im nächsten Abschnitt wird nun der Frage nachgegangen, wie die „öffentliche Meinung“ verfassungsrechtlich verstanden wird.

#### 6.4.2. Öffentliche Meinung und Verfassung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts <sup>315</sup> sind die ständigen geistigen Auseinandersetzungen und der Kampf der Meinungen konstituierende Lebenselemente der freiheitlich-demokratischen Staatsform. Erst im Widerstreit der in gleicher Freiheit vorgetragenen Auffassungen kommt eine öffentliche Meinung zustande <sup>316</sup>. In der modernen Demokratie spiele die öffentliche Meinung eine entscheidende Rolle. Der Freiheit der Bildung dieser öffentlichen Meinung kommt daher eine so wichtige Bedeutung zu, dass sie grundrechtlich schützenswert sei <sup>317</sup>.

Die freie Bildung öffentlicher Meinung gehört in der Bundesrepublik Deutschland zu den verfassungsrechtlich besonders geschützten Prinzipien. Dem in Art. 5 GG verankerten Grundrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit kommt dabei ein Doppelcharakter zu. Es ist zum einen ein individuelles Abwehrrecht gegenüber staatlichem Einfluss, zum anderen

---

<sup>314</sup> Vgl. *Keppinger*, Der Einfluss der Fernsehnachrichten auf die politische Meinungsbildung; S. 32.

<sup>315</sup> BVerfGE 20, S. 56 (98).

<sup>316</sup> BVerfGE 7, S. 198 (213).

<sup>317</sup> BVerfGE 8, S. 104 (112).

schützt es als „Institutsgarantie“ auch alle Einrichtungen und Institutionen gegenüber staatlichen Zugriffen, die den Prozess der Meinungsbildung publizistisch erst ermöglichen, also Presse und Rundfunk.

Die öffentliche Meinung ist ein gesellschaftliches Phänomen, das in politischen Fragen regelmäßig zur politischen Willensbildung beiträgt<sup>318</sup>. An der Bildung des Staatswillens nimmt das Staatsvolk als Staatsorgan in Form von Wahlen und Abstimmungen teil<sup>319</sup>.

Die Bildung des Volkswillens umfasst zwei Willensbildungsprozesse<sup>320</sup>. Auf der einen Seite steht die öffentliche Meinung, die sich auf der rein gesellschaftlich-politischen Ebene bildet, auf der anderen Seite betrachtet man den Staat als eine gesellschaftliche Institution zur Bildung des Staatswillens<sup>321</sup>, d.h. unter dem Begriff „Volkswille“ ist kein menschlich-psychologischer Wille zu verstehen, sondern ein ständiger Prozess gemeinschaftlichen Handelns<sup>322</sup>. Im Verlauf dieses Prozesses wird versucht, die vielfältigen und verschiedenartigen Ideen und Interessen der Bürger , zu einheitlichem Wirken und Handeln zu bringen, um damit das Ziel der Bildung politischer Einheit zu erlangen<sup>323</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht trifft diese Unterscheidung nach kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten<sup>324</sup>. So vollzieht sich die Bildung der öffentlichen Meinung und damit die Vorformung des politischen Willens des Volkes ungeregelt und durch alle verfassungsrechtlich begrenzten Kompetenzräume hindurch, unter

---

<sup>318</sup> BVerfGE 8, S. 104 (112).

<sup>319</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.), HStR III, S. 182.

<sup>320</sup> Vgl. *Schmitt Glaeser*, HStR II, S. 63.

<sup>321</sup> Vgl. *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 339.

<sup>322</sup> Vgl. *Böckenförde*, HStR II, S. 31.

<sup>323</sup> Vgl. *Schmitt Glaeser*, HStR II, S. 50.

<sup>324</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.), HStR III, S. 182.

der Beteiligung aller Kräfte, nach dem Maß ihres tatsächlichen Gewichts und Einflusses im gesellschaftlich-politischen Raum<sup>325</sup>.

Die öffentliche Meinung und der Staatswillen bestehen nicht eigenständig nebeneinander, sondern sind vielfältig miteinander verknüpft. Einerseits ist die Unterscheidung zwischen öffentlicher Meinung und Staatswillen Voraussetzung für die Legitimation der Bildung des Volkswillens und auch die demokratische Kernidee, dass sich Herrschaft immer vom Volk zum Staat hin konstituieren muss<sup>326</sup>. Andererseits wird die Staatsgewalt prinzipiell von den vom Staatsvolk geschaffenen Organen ausgeübt. Das Staatsvolk selbst übt seine Staatsgewalt (wenn überhaupt)<sup>327</sup> nur bei den Wahlen und Abstimmungen aus. Dieses Formprinzip bestimmt das Verhältnis von Volks- und Staatswillensbildung, wodurch die selbständige Staatswillensbildung im institutionalisierten Verfahren des Bereichs des Staatsorgans garantiert wird<sup>328</sup>. Durch das Formprinzip ist eine gegenseitige Beeinflussung von öffentlicher Meinung und Staatswillen zwar nicht ausgeschlossen, aber es wird sichergestellt, dass die Staatsorgane nicht einfach nur Vollzugsorgane der jeweiligen öffentlichen Meinung sind<sup>329</sup>.

#### 6.4.3. Staatsrechtliche Funktion der Demoskopie

Heute ist die Demoskopie aus der politischen Entscheidungsfindung der Parteien, des Parlaments und der Regierung nicht mehr wegzudenken. Die Demoskopie kann den Volksvertretern Bedürfnisse des Volkes aufzeigen, welche Thematiken besprochen werden wollen. Unter Umständen kann dies sogar bedeuten, dass Themen, die Politiker aus

---

<sup>325</sup> Vgl. *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 182.

<sup>326</sup> Vgl. *Schmitt Glaeser*, HStR II, S. 63.

<sup>327</sup> In diesem Zusammenhang wird auf den Abschnitt Demokratie dieser Arbeit verwiesen.

<sup>328</sup> Vgl. *Schmitt Glaeser*, HStR II, S. 63.

<sup>329</sup> Ebenda.

verschiedenen Gründen unbesprochen lassen wollen, in den politischen Diskurs aufgenommen werden<sup>330</sup>.

Im Folgenden werden die staatsrechtlichen Funktionen der Demoskopie dargestellt.

#### 6.4.3.1. Integrationsfunktion

Die Integrationsfunktion der Demoskopie besteht vor allem daraus, den Fundamental-Grundkonsens als Verfassungs- und Staatsvoraussetzung zu ermöglichen. Nach der Entscheidung des BVerfG bedarf die Demokratie des Grundgesetzes – unbeschadet sachlicher Differenzen in Einzelfragen – eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung<sup>331</sup>. Dieser Grundkonsens wird von dem Bewusstsein der Bürger getragen, dass der vom Grundgesetz verfasste Staat dem Einzelnen, im Gegensatz zu totalitär-organisierten Staaten, einen weiten Freiheitsraum zur Entfaltung im privaten und öffentlichen Bereich offen hält und gewährleistet<sup>332</sup>.

Die Notwendigkeit eines staatstragenden Grundkonsenses im Bewusstsein der Bürger, also die grundsätzliche Akzeptanz der Staatsordnung durch die öffentliche Meinung, ist notwendiges Merkmal der Demokratie<sup>333</sup>. Dabei ist die konsensbedürftige Staatsordnung nicht statisch, sondern bedarf der ständigen Anpassung an die sich wandelnden Tatbestände und Fragen des sozialen und politischen Lebens<sup>334</sup>.

---

<sup>330</sup> Vgl. *Schmidtchen*, Die befragte Nation, 1959, S. 218.

<sup>331</sup> BVerfGE 44, S. 125 (147).

<sup>332</sup> BVerfGE 63, S. 230 (243).

<sup>333</sup> *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.), HStR § 42, RN 15.

<sup>334</sup> BVerfGE 5, S. 85 (197).

#### 6.4.3.2. Legitimationsfunktion

Das demokratische Repräsentativsystem soll ein gewisses Maß an Sachkunde, Sachlichkeit, Stabilität und Kontinuität im Prozess der Staatswillensbildung gewährleisten<sup>335</sup>. Neben der eingeschränkten und medialisierten Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung kommt der Demoskopie im gesellschaftlich-politischen Bereich jedoch zusätzlich entscheidende Bedeutung zu, indem die Staatsorgane unmittelbar über das Repräsentativsystem hinweg an die öffentliche Meinung gebunden sind. Signifikant für die Demokratie ist die Legitimation aller Staatsgewalt durch das Volk, die es durch Wahlen und Abstimmungen selbst ausübt.

#### 6.4.3.3. Kontrollfunktion

Die parlamentarische Demokratie geht vom Prinzip der Gewaltenteilung aus, so dass die Übermacht durch gegenseitige Kontrolle verhindert werden soll. Diese Kontrollfunktion ist praktisch durch die Kritik der staatlichen Herrschaftsausübung durch die Öffentlichkeit (Medien) um eine vierte Gewalt im Staat erweitert. Die Kontrollfunktion der Demoskopie vollzieht sich in verschiedenen Demokratiemodellen, dabei nicht unmittelbar im staatsorganschaftlichen Bereich; hier bleibt es bei der klassischen Gewaltenteilung, verfeinert durch ein System von checks and balances<sup>336</sup> und auch durch föderalistische Elemente (Parteien-Bundesstaat)<sup>337</sup>.

---

<sup>335</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in Kirchhof / Isensee (Hrsg.), HStR § 42, Rn 18.

<sup>336</sup> *Marschall*, Parlamentarismus, S. 34.

<sup>337</sup> Vgl. *Kloepfer*, Öffentliche Meinung und Massenmedien in: Kirchhof / Isensee (Hrsg.), HStR § 42, Rn 27.

## 6.5. Zwischenergebnis

In der Sozialforschung findet sich die verbreitete Auffassung, dass im öffentlichen Diskurs langfristig Konsonanz erzielt werden kann, und zwar mit Hilfe der Statistik, die nicht alles, aber einiges beweisen kann<sup>338</sup>.

Dies gilt besonders im Zusammenhang mit vermeintlichem Allgemeinwissen, auf das sich politische Entscheidungsträger stützen, um Handlungen zu rechtfertigen, die genauer betrachtet, dem Wohl des Volkes nicht dienlich sind; empirische wissenschaftliche Untersuchungen oder in anderen Worten: wissenschaftlich ermittelte Fakten, können in überprüfbarer Weise Handlungen der Volksvertreter zurückweisen, bzw. als Handlungsorientierung dienen.

Die Beseitigung der Demokratie kann man auch durch ihren Missbrauch erreichen. Demokratiesicherung durch Demokratielimitierung kann jedoch dazu führen, dass der Prozess der Demokratie dem Grundgedanken der Demokratie zuwiderläuft. Eine Maximierung der Demokratie in einer noch nicht demokratereifen Kultur könnte dazu führen, dass gut gemeinte Ideale der demokratischen Idee durch radikale Strömungen ad absurdum geführt werden.

Die Demoskopie in ihrer staatsrechtlichen Integrationsfunktion kann auch dem Kampf der Meinungen in einer freiheitlich-demokratischen Staatsordnung dienen. Sie kann als „Seismograph“ zur Konflikt- und Krisen – evtl. auch zur Gewaltprävention beitragen, indem sie antidemokratische Strömungen auffängt und an die Volksvertreter weiterträgt.

---

<sup>338</sup> Vgl. *Donovitz*, Journalismus und Demoskopie: Wahlumfragen in den Medien, S. 140.

Außerdem schafft sie eine Plattform für das politisch interessierte, aber schweigende Volk innerhalb der Demokratie.

Weitere Anwendungen der Demoskopie in ihrer vertikalen Funktion im Demokratiemodell sind vor allem:

- schnelle und preiswerte Abbildung der Volksmeinung,
- Berücksichtigung der Meinungen und Erfahrungen der Bevölkerung bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen (Frühwarnsystem zur Sozialverträglichkeit),
- Feststellung der Einstellung der Bevölkerung gegenüber in Kraft getretenen Gesetzesmaßnahmen,
- Stärkung des Föderalismus durch Abbildung der Meinung der betreffenden Rechtsgemeinschaften (Förderung der regionalen und örtlichen Integration),
- Minderheitenschutz durch Abbildung der Meinung von Minderheiten.

Zwar kann die Demoskopie die gegenwärtigen Schwierigkeiten der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland wahrscheinlich nicht vollständig beseitigen und es besteht außerdem die Gefahr, dass Parteien und Lobbys dieses Instrument zu ihren Gunsten ausnutzen<sup>339</sup>. Dennoch sprechen die bisherigen Argumente für die

---

<sup>339</sup> Natürlich weist die konsultative Demokratie auch Schattenseiten auf. So besteht insbesondere die Gefahr, für Anliegen von Wahlberechtigten und Themen, im Besonderen bezüglich Ausländerfragen blind zu sein. Das Volk in Hessen sah sich im Wahlkampf des Jahres 1999 mit dem Phänomen der „Doppelstaatsbürgerschaft-Meinungsumfrage“ konfrontiert, initiiert von einer der ältesten und einflussreichsten politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Durch Emotionalisierung – Schürung von Fremdenhass und Rassismus – des Volkes ist es dieser politischen Partei gelungen, mit Hilfe der Volksbefragungsaktion an politischer Macht zu gewinnen. Es wird eine der zukünftigen staatspolitischen Herausforderungen der Bundesrepublik Deutschland sein, mit den Mitteln des Rechts bzw. anderer Formen der Konfliktregelung, vor allem aber durch öffentlichen Diskurs und Vertrauensbildung, das menschenfeindliche, gefährliche Phänomen des Fremdenhasses und des Rassismus zu bekämpfen, da dieses Phänomen in der konsultativen Demokratie offene Wirkungsfelder vorfindet.

Nutzung der Demoskopie in ihrer vertikalen Funktion zur Demokratisierung von Gesellschaft und Politik.

Verfassungspolitisch ist für den staatsrechtlichen Einsatz der Demoskopie in ihrer vertikalen Funktion in dem politischen Willensentscheidungsprozess für die Gesetzgebung auf Bundesebene eine 2/3 Mehrheit nötig und die Umsetzung dieses Vorhabens scheint aus heutiger Sicht sehr unwahrscheinlich. Daher kann das Volk seine Staatsgewalt auf der Bundesebene in praktischer Weise nur durch die Wahlen ausüben<sup>340</sup>.

Bei den Wahlen sind die Ergebnisse der politischen Meinungsforschung nicht wegzudenken. Im folgenden Abschnitt wird nun der duale Komplex von Demoskopie und Demokratie in seiner horizontalen Reziprozität untersucht. Die duale Funktion der Demoskopie könnte bewirken, dass sie im Laufe des Diskurses die Meinung des Volkes abbilden kann (horizontale Kontrollfunktion). Auf diese Weise erfahren die Bürger, wie der Rest der Nation denkt und er oder sie kann die eigene Meinung abgleichen, abgrenzen oder gar erst bilden.

---

<sup>340</sup>

Ausnahmen sind die Territorialabstimmungen, die im GG vorgesehen sind.

## 7. Demoskopie und Wahlen

Im vorliegenden Abschnitt wird die horizontale Reziprozität des dualen Komplexes der Demoskopie und Demokratie untersucht. Die Funktion der Demoskopie könnte auf der Ebene des Volkes bewirken, dass es im Laufe des gesellschaftlichen Diskurses seine Meinung mit der Meinung der andern abgleichen, ändern, befestigen könnte oder diese überhaupt bildet (horizontale Kontrollfunktion).

In diesem Zusammenhang werden zuerst die Grundzüge des Konzepts der Wahlen und die wesentlichen Merkmale einer demokratischen Wahl dargestellt. Anschließend wird der Komplex der Wahlforschung unter der Berücksichtigung der Einflussfaktoren auf das Wählerverhalten, und Manipulationswirkungen der Wahlprognosen untersucht. Im nächsten Schritt werden die rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz der Wahlen dargestellt.

### 7.1. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Wahlen

Die Wahlen stehen in Wechselwirkung mit den Wandlungen der gesellschaftlichen Struktur, der politischen Parteien und des politischen Lebens in einer Gesellschaft<sup>341</sup>. Sie halten in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie die wichtige Funktion der Integration zwischen Regierenden und Regierten inne. Je mehr Bürger sich an einer Wahl beteiligen, desto größer ist die Kraft der Integration, wenn die Wahlfreiheit und Auswahlmöglichkeiten recht- und ordnungsgemäß vorhanden sind<sup>342</sup>. Wahl heißt, aus verschiedenen Möglichkeiten auswählen

---

<sup>341</sup> Vgl. *Korte*, Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 7 ff.; *von Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 20.

<sup>342</sup> Vgl. *Nassmacher*, Hiltrud: Politikwissenschaft, S. 34.

zu können<sup>343</sup>. Voraussetzung des Auswählens im politischen Sinn ist politische Freiheit.

Wahlen sind für das Verhältnis von Staat, Bürgern und seinen Minderheiten von zentraler Bedeutung. Wahlen sind ein zentraler Mechanismus, um die Schwierigkeit der unmittelbaren Herrschaft durch das Volk auf dem Wege der zeitlich begrenzten Einsetzung einer Herrschaft für das Volk zu überwinden. Sie haben einen Rekrutierungscharakter in der Bestimmung seiner Repräsentanten für das Parlament. Die Wahl unterliegt einem technischen Prinzip, in welchem die Repräsentanten gewählt werden; sie erhalten durch die Wahl die Legitimation für ihr politisches Handeln und somit erhält auch das Parlament die Legitimation, das Staatsvolk für einen zeitlich begrenzten Abschnitt zu repräsentieren. Sie dienen ebenso der politischen Involvierung des Staatsvolkes. Dadurch soll die demokratische Integrität der politischen Ordnung garantiert werden. Das Wahlrecht wird dem Menschenrecht der zweiten Generation zugerechnet<sup>344</sup>. Der Ausschluss der politischen Mitbestimmung des Staatsbürgers würde die Würde des freien Menschen verletzen.

Das Wahlrecht hat einen dualen Charakter, welcher sich aus zwei Elementen zusammensetzt: staatsrechtlich und individualistisch. Daraus folgt, dass Art. 38 Abs. 1. S.1 GG auch dem Einzelnen ein subjektives Recht der Wahlrechtsbestimmungen bei Wahlen als ein politisches Grundrecht zusteht, das wegen seiner gleichzeitigen Eigenschaft als staatsrechtliche Form nicht nur zur Disposition des einzelnen Wahlbürgers stehen kann.

---

<sup>343</sup> Vgl. *Spies*, Die Schranken des allgemeinen Wahlrechts in Deutschland, S. 1.

<sup>344</sup> Vgl. *Nowak*, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, Art. 25, Rn. 15.

Repräsentiert wird das Staatsvolk durch das Parlament als ganzes, denn nur dieses übt die Staatsgewalt aus<sup>345</sup>. Das Wahlrecht dient der Verwirklichung des repräsentativen Demokratieprinzips<sup>346</sup>. Durch diese Methode sollten die Wahlbürger ihr Recht auf politische Mitwirkung ausüben können<sup>347</sup>. Die Abgeordneten erhalten nach Art. 38 Abs. 1 GG einen repräsentativen weisungsunabhängigen verfassungsrechtlichen Status<sup>348</sup>.

Die wesentlichen Merkmale demokratischer Wahlen gemäß Art. 38 Abs. 1, S. 1 GG werden im folgenden dargestellt.

Unter freier Wahl ist zu verstehen, dass Wahlen ohne mittelbaren oder unmittelbaren Druck ausgeübt werden<sup>349</sup>. Jeder Zwang, hinsichtlich des ob und wie abgestimmt werden soll, hat zu unterbleiben<sup>350</sup>. Hierbei hat der Wähler die Freiheit zu entscheiden, ob er an der Wahl teilnehmen möchte oder dies unterlassen will. Eine Auswahl muss tatsächlich möglich sein, d. h. eine Auswahl zwischen mindestens zwei Alternativen.

Nach dem Grundsatz der geheimen Wahl dürfen Stimmen weder offen noch öffentlich abgegeben werden und die Geheimhaltung der Wahlentscheidung jedes einzelnen muss sichergestellt sein<sup>351</sup>.

Allgemein ist eine Wahl, wenn jedem Wahlbürger die staatsbürgerliche Teilnahme an der Wahl als Bildung des Staatswillens und der Legitimierung der Staatsgewalt

---

<sup>345</sup> Vgl. BVerfGE 44, S. 308 (315 f.).

<sup>346</sup> Vgl. *Lamers*, Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, S. 29 ff.

<sup>347</sup> Vgl. *Jesse*, Wahlsysteme und Wahlrecht: in: Oscar (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich, Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, S. 173.

<sup>348</sup> Vgl. BVerfGE 80, S. 188 (212).

<sup>349</sup> Vgl. BVerfGE 7, S. 63, 69.

<sup>350</sup> Vgl. *von Münch* in: ders. (Hrsg.), Grundgesetzkommentar Art. 38, Rn. 29.

<sup>351</sup> *Von Münch*, Staatsrecht I, S. 76, Rn 187.

gewährleistet wird<sup>352</sup>. Ein Ausschluss vom Wahlrecht ist demnach unzulässig, wenn dieser Ausschluss auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glaube, religiöser oder politischer Anschauung beruht<sup>353</sup>.

Unter dem Grundsatz der Unmittelbarkeit ist zu verstehen, dass die Abgeordneten durch Stimmabgabe der Wähler bestimmt werden<sup>354</sup>, abgesehen von Verzicht und Nichtannahme durch den Gewählten. Hierbei darf keine Zwischeninstanz, etwa durch die Einschaltung von Wahlmännern wie im preußischen Wahlrecht zwischen 1849 und 1918 und bei den Präsidentschaftswahlen in den USA, existieren. Bei der Abgabe ihrer Stimme weiß eine Person, für wen oder welche Liste sie sich entscheidet. Eine nachträgliche Wahllistenänderung<sup>355</sup> durch die Parteien z.B. das Nachrücken von Ersatzleuten, die vorher nicht auf der Liste waren, ist daher unzulässig<sup>356</sup>.

Unter Gleichheit ist zu verstehen, dass keine der abgegebenen Stimmen stärker bewertet werden darf als eine andere Stimme<sup>357</sup>. Jede Stimme muss gleich viel bedeuten<sup>358</sup>. Der Grundsatz der gleichen Wahlen gemäß Art. 38 Abs. 1, S. 1 GG besitzt als besonderer Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG selbst Grundrechtscharakter und ein Verstoß ist zugleich ein Verstoß gegen Art. 3 Abs.1 GG<sup>359</sup>. Zwar

---

<sup>352</sup> Vgl. *Lamers*, Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, S. 26.

<sup>353</sup> Vgl. BVerfGE 15, S. 165 (166 ff); 36, S. 139 (141).

<sup>354</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 68.

<sup>355</sup> *von Arnim*, Wählen wir unsere Abgeordnete unmittelbar?, S. 582.

<sup>356</sup> Vgl. BVerfGE 7, S. 63 (68); 21, S. 355 f.

<sup>357</sup> Frowein Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der Verhältniswahl im kleinen Wahlkreis (Dreier- oder Vierer-Wahlkreissystem) mit dem Grundgesetz, S. 20 f.; Zu der Verfassungswidrigkeit der Zuschnitte der hessischen Wahlkreise vgl: *von Arnim*, Der Zuschnitt der hessischen Wahlkreise ist verfassungswidrig, Deutsches Verwaltungsblatt, S. 553 ff.

<sup>358</sup> Vgl. BVerfGE 1, S. 208 (246).

<sup>359</sup> Vgl. BVerfGE 1, S. 208 (242); 34, S. 81 (98).

unterscheidet sich Art. 38 Abs. 1, S. 1 GG durch seinen formalen Charakter vom allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>360</sup>, jedoch hat der Gesetzgeber einen Spielraum für zwingend notwendige und besonders gerechtfertigte Differenzierungen<sup>361</sup>.

Die Wahlen dienen der Bildung des Staatswillens, und schon heute sind keineswegs alle Bürger in gleicher Weise zur Teilnahme an der Wahl berechtigt<sup>362</sup>, man denke an ausländische Einwohner, Minderjährige und Bürger, denen durch das Gericht das Wahlrecht entzogen wurde<sup>363</sup>. Demokratie beruht auf der Bereitschaft der Minderheit, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren<sup>364</sup>, und der Bereitschaft der Mehrheit, den Minderheiten Schutz zu gewähren<sup>365</sup>. In der Realität existiert in repräsentativ demokratisch organisierten Staaten das Mehrheitsprinzip<sup>366</sup>. Der Terminus Minderheit ist im Gegenteil zum Wort Mehrheit von Fall zu Fall zu definieren<sup>367</sup>. In der repräsentativen Demokratie genießen Minderheiten einen besonderen Schutz und sollen in ihren Interessen bei staatlicher Entscheidungsfindung berücksichtigt werden<sup>368</sup>.

---

<sup>360</sup> Vgl. BVerfGE 13, S. 243 (246); 28, S. 220 (225).

<sup>361</sup> Vgl. BVerfGE 34, S. 81 (99).

<sup>362</sup> Vgl. *Wernsmann*, Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel, S. 43.

<sup>363</sup> Vgl. *Lamers*, Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, S. 24 ff.

<sup>364</sup> Vgl. *Siegert*, Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, S. 31.

<sup>365</sup> Vgl. *Herzog*, Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl im kleinen Wahlkreis (Dreier- oder Vierer-Wahlkreissystem) mit dem Grundgesetz, S. 41 ff.

<sup>366</sup> Vgl. Bundesministerium des Inneren: Bericht der eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn 1955, S.15.; *Von Bogdandy*, Die Minderheitspolitik der Europäischen Union, - Zugleich ein Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Fassung überstaatlicher Governance, S. 224 ff.

<sup>367</sup> Im Grundgesetz wird z.B. der Begriff Mehrheit in Art. 54 Abs. 6 GG in Bezug auf die Wahl des Bundespräsidenten, in Art. 63 Abs. 2, S. 1 GG in Bezug auf die Ernennung des Bundeskanzlers verwendet. In Art. 121 GG wird die Mehrheit als eine mathematische Größe definiert. Artikel 121 GG: „Mehrheit der Mitglieder des Bundestages und der Bundesversammlung im Sinne dieses Grundgesetzes ist die Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl“.

<sup>368</sup> Vgl. BVerfGE 5, S. 85 (199).

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass keine Wahlpflicht in Deutschland besteht und sich jeder Wähler autonom zur Nichtteilnahme entscheiden kann, existiert keine Sicherung einer Mindestbeteiligung an den Bundestagswahlen. Wenn die Mindestbeteiligung nicht vorgeschrieben ist, geht der Gesetzgeber davon aus, dass nicht die Gesamtmenge der Wähler die Entscheidung zu treffen hat, wie die Repräsentanten zusammengestellt werden, sondern lediglich die tatsächlich an der Wahl Teilnehmenden. Wenn somit bei Wahlen die Quantität der Wählerstimmen keinen Einfluss auf deren Qualität hat, ist der Bundesgesetzgeber nicht daran gebunden, am Merkmal Quantität festzuhalten.

Im Übrigen hat das BVerfG wegen der besonderen Bedeutung der Wahlen für die Demokratie den Staatsorganen verwehrt, die politische Willensbildung des Volkes zu Zwecken der Herrschaftssicherung zu beeinflussen<sup>369</sup>. Die Nichteinmischungs- und Neutralitätspflicht verbietet die staatliche Einflussnahme auf den Wählerwillen<sup>370</sup>. Des Weiteren gilt jegliche Ausnutzung amtlicher Befugnisse zur Beeinflussung der politischen Willensbildung, als Amtsmissbrauch, was ebenfalls Sanktionen mit sich bringt<sup>371</sup>.

Der politische Entscheidungswille des Wählenden wird in der Wahlentscheidung, also einer Handlung, manifestiert. Diese Handlung ist das Ergebnis eines individualpsychologischen Vorgangs, der folgend näher untersucht wird.

---

<sup>369</sup> Vgl. BVerfGE 44, S. 125, (140 f).

<sup>370</sup> Vgl. *Stein*, Staatsrecht, § 51 I 2.

<sup>371</sup> Vgl. BVerwG DÖV 1974, 388 (389).

## 7.2. Wählen als rationaler Entscheidungsakt

Die Meinungsbildung beim Individuum ist ein individualpsychologischer Vorgang, in welchem Einflüsse verschiedenster Art auf den Einzelnen einwirken und ihn dazu veranlassen, sich über bestimmte Angelegenheiten Ansichten zu bilden, zu ändern oder zu verfestigen. Dies entwickelt sich zum Willen, um dann in eine Entscheidung zu münden<sup>372</sup>. Der politische Entscheidungswille des Wählenden wird in der Wahlentscheidung, also einer Handlung, manifestiert, indem die Staatsgewalt ausgeübt und der Repräsentant des Volkes gewählt wird.

Entscheidungstheoretisch ist die Wahlentscheidung wie jede andere menschliche Entscheidung eine motivierte, zielorientierte Handlung<sup>373</sup>. Übertragen auf die politische Wahl bedeutet rationales Handeln, dass der Wähler aus seinen subjektiven Erwartungen heraus die Auftrittswahrscheinlichkeiten bestimmter Folgen der Wahl einer Partei oder eines Kandidaten kalkuliert und eine vom Ergebnis dieser Kalkulation abhängige Entscheidung trifft. Nach dieser Theorie entscheidet der Wähler nach dem „Eigennutzaxiom“, d.h. er entscheidet nach der Maxime seines Vorteils, welchen er durch seine Entscheidung erwarten kann.

Problematisch ist jedoch, dass sich der Wähler, aufgrund mangelnden Wissens über die Unkalkulierbarkeit der Wahlabsicht

---

<sup>372</sup> Nach der Individualpsychologie führt die Beobachtung des Selbst zu einer Verhaltensänderung, welche vom gewöhnlichen Verhalten abweicht. In manchen Fällen wird die Verhaltensänderung dauerhaft. Dies geschieht unbewusst oder auch bewusst. Die Demoskopie verursacht auf der individualpsychologischen Ebene zumindest, dass der Befragte in dem Moment, in welchem seine politische Meinung zu einem bestimmten Thema gefragt ist, sich mit der Frage auseinandersetzt. Dadurch könnte seine Meinung als Teil des Diskurses im demokratischen Staat Einfluss finden.

<sup>373</sup> In diesem Zusammenhang wird zu Recht der Gebrauch des Begriffes „Wahlverhalten“ kritisiert, denn der Begriff „Verhalten“ verweist auf eine passive, konformistische Aktion. Der korrekte Begriff wäre demnach „Wahlhandlung“, welches eine Bezeichnung für einen rational im Kontext der Wahlentscheidung als handelnder Akteur darstellt.

anderer Wähler, die tatsächliche Auswirkung seiner Stimme und über die künftige Koalitionsmöglichkeiten seiner Repräsentanten einer Ungewissheit ausgesetzt sieht. Der rationale Wähler versucht unter diesen Bedingungen die bestmögliche Wahlentscheidung aufgrund subjektiver Wahrnehmung mit ihm zur Verfügung stehenden, knappen Mitteln zu Beschaffung jener Daten, auf die sich eine Entscheidungsfindung stützt, zu treffen.

Die Wahlentscheidung ist ein individueller Entscheidungsakt, unter der Bedingung vielfältiger Unklarheiten und Unsicherheiten, eine Investition von knappen individuellen Ressourcen bei der Produktion von Kollektivgütern, und somit wäre es aus der Sicht einzelner Wähler höchst irrational, sich an Wahlen zu beteiligen. Dagegen spricht jedoch, dass der Grundstein der Zielsetzung des Wählers auch Maximierung seiner immateriellen Werte sein kann. Ein Wähler kann auch deswegen eine bestimmte Person oder Partei wählen, weil er mit dem politischen System der Partei, der Person sympathisiert. Die Wahlbeteiligung kann auch einen Nutzen für den Wähler darstellen, weil er durch seine Partizipation für den Erhalt der Demokratie eintritt und sich somit als Grundpfeiler für das System der Demokratie betrachten kann. Die Art des erwarteten Nutzens einer beabsichtigten Handlung kann zum einen instrumenteller und zum anderen expressiver Natur sein. „Instrumentell“ ist sie, wenn das Handlungsziel durch die eigene Handlung erreicht wurde. Eine expressive Handlung entfaltet ihren Nutzen bereits während des Handlungsvollzugs<sup>374</sup>.

Im nächsten Abschnitt wird der Komplex der Wahlforschung untersucht, welcher zum einen das Wählerverhalten analysiert, gleichzeitig aber auch dem Wähler entscheidungsrelevante Informationen liefert.

---

<sup>374</sup>

Als Beispiel dienen hier Fans einer Sportmannschaft, die ihr Team anfeuern, obwohl sie sich bewusst sind, dass dies keine großen Auswirkungen auf den Spielverlauf haben wird, insbesondere, wenn sich diese Fans nicht im Stadion, sondern vor ihrem Fernsehgerät befinden.

### 7.3. Wahlforschung

Das Bundesverfassungsgericht fasste die Eigenschaften der Wahlforschung unter Einbeziehung der zugrunde liegenden Umfrage- und Auswertungsmethoden folgendermaßen zusammen<sup>375</sup>.

„Meinungsumfrage, Demoskopie ist eine nichtamtliche Veranstaltung; sie wird regelmäßig durchgeführt von Privaten (Einzelnen, Instituten, Verbänden), auch wenn diese im Einzelfall für eine staatliche Stelle arbeiten. Meinungserforschung beruht auf der Analysierung einer nuancierten Stellungnahme eines repräsentativen Querschnitts der Bevölkerung zu einer Vielzahl von Teilfragen, von deren Beantwortung die Stellungnahme zum eigentlichen Gegenstand der Umfrage abhängig ist. Deshalb bedient sich die Meinungsforschung des Fragebogens und des Interviews, und lässt konditionale Antworten und Antworten mit Einschränkungen und Vorbehalten zu. Das Ergebnis der Meinungsforschung lässt sich erst aufgrund einer umfangreichen, einer bestimmten Regel unterworfenen Wertung und Bearbeitung der Antworten der Befragten gewinnen.“

Der Wahlforschung liegt der Gedanke zugrunde, ein verkleinertes Abbild der zu untersuchenden Bevölkerung abzugeben, das repräsentativ für das gesamte Staatsvolk steht. Wahlforschung ist ein Teil politischer Meinungsforschung, in welchem nicht nur Faktoren für das Wahlverhalten wissenschaftlich erforscht werden, sondern auch die Bedingungen, unter denen sie wirksam und im Gesamtzusammenhang analysiert werden. Die daraus resultierenden Ergebnisse werden als Gradmesser für die Stimmung in der Bevölkerung angesehen.

---

<sup>375</sup> BVerfGE 8, S. 102 (112).

Im Bereich der Wahlforschung werden Wählerverhalten und Wähleransichten untersucht. Verschiedene Aufgabenbereiche der Wahlforschung berühren Psychologie, Soziologie, Politologie, Ökonomie und Rechtswissenschaften, soweit diese Wissenschaften bestimmte Bedingungsfaktoren der Wahlentscheidung als Objekt ihrer wissenschaftlichen Untersuchungen behandeln.

Die veröffentlichten Ergebnisse der Wahlforschung werden in drei Typen unterteilt:<sup>376</sup>

1. „Aktuelle Messungen der Parteisymphathien“ liefern lediglich ein Abbild der politischen Stimmungen, die nicht unbedingt verhaltensrelevant für die Wählerschaft zum Wahlzeitpunkt sind.
2. „Aktuelle Wählerpotentiale“ werden mit Hilfe einer Modellrechnung bestimmt, die vor allem auf dem Anteil der potentiellen Wähler einer Partei an der Wählerschaft insgesamt basiert. Hier gehen u.a. die Ergebnisse der letzten Wahlen, des Weiteren externe Daten, unter anderem zur Einstellungs- und Verhaltensänderung der Bevölkerung, mit ein. Diese Ergebnisse sind auch keine Wahlprognosen, sondern sind vielmehr als Projektion zu verstehen<sup>377</sup>.
3. „Echte Wahlprognosen“ machen nur einen Bruchteil der veröffentlichten Ergebnisse der Wahlforschung aus. Grundlage echter Wahlprognosen ist eine Erhebung, die meist wenige Tage vor der Wahl durchgeführt wird. Unter

---

<sup>376</sup> Vgl. ADM Pressemitteilung vom 06/1993: Wahlforschung: Instrument der Aufklärung oder Irreführung? Frage Nr. 5.

<sup>377</sup> Vgl. ADM Richtlinien für die Veröffentlichung von Ergebnissen der Wahlforschung, im Internet unter [www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de) zu lesen unter Nr. 4.

Hinzuziehung weiterer Daten wird mittels einer Modellrechnung eine Vorhersage zum Ausgang der bevorstehenden Wahl gemacht.

Eine besondere Art dieser Wahlprognose sind die exit polls<sup>378</sup>. Hierbei werden in einer repräsentativen Auswahl von Stimmbezirken zufällig ausgewählte Wähler, direkt nach ihrer eigentlichen Stimmabgabe am Wahltag, im Wahllokal befragt. Die Auswahl des Stimmbezirks orientiert sich dabei am Merkmal der Verteilung der bisher bekannten auf- und absteigenden Parteianteile in den Stimmbezirken<sup>379</sup>.

Die Wahlforschung befasst sich mit den Einflussfaktoren, die auf das Wählerverhalten einwirken, die wesentlichen Erkenntnisse werden folgend dargestellt<sup>380</sup>. Wähler sind vor ihrer Stimmabgabe regelmäßig diversen Informationen über den möglichen Wahlausgang ausgesetzt<sup>381</sup>, die ihre Willensbildung beeinflussen können<sup>382</sup>. Da Wähler dem Einfluss von allen natürlichen<sup>383</sup>, beruflichen und weltanschaulichen Determiniertheiten unterliegen, können sie keinen Idealwähler darstellen<sup>384</sup>. Zu den Faktoren, die ihre Willensbildung im gegenwärtigen politischen Leben beeinflussen, gehören auch die Parteiidentifikation<sup>385</sup> und

---

<sup>378</sup> Vgl. *Nassmacher*, Politikwissenschaft, S. 37.

<sup>379</sup> Ausführlich dazu im Kapitel „Exit Polls“.

<sup>380</sup> Vgl. *Nassmacher*, Politikwissenschaft, S. 45 ff.

<sup>381</sup> Eine Unterscheidung zwischen Wahlbeeinflussung und Wahlwerbung ist bezüglich der Wirkungsanalyse nicht notwendig, da beide auf die Willensbildung von Menschen einwirken. Die Begriffe decken sich jedoch nicht, vielmehr ist Wahlwerbung ein Unterfall der Wahlbeeinflussung, die auch andere Handlungen umfasst, durch die der Wähler in seiner Willensbildung hinsichtlich der Stimmabgabe beeinflusst werden soll oder beeinflusst wird Vgl. *Hüfler*, Wahlfehler und ihre materielle Würdigung, S. 225.

<sup>382</sup> Vgl. *Bretthauer / Horst*, Wahlentscheidende Effekte von Wahlkämpfen? Zur Aussagekraft gängiger Erklärungen anhand in der ZParl publizierter Wahlanalysen, S. 390.

<sup>383</sup> *Serle*, Wie frei sind wir wirklich?, FAZ, 23.02.2008 Nr. 12, S. 30.

<sup>384</sup> Vgl. *von Heyl*, Wahlfreiheit und Wahlprüfung, S. 158.

<sup>385</sup> Vgl. *Bluck / Kreikenbohm*, Die Wähler der DDR - Nur issue-orientiert oder auch parteigebunden? S. 495; *Brettschneider*, Kohl oder Schröder

gewandelte Wahlkampftechniken wie Fernsehduelle und ähnliches<sup>386</sup>. Grob werden die Determinanten für die Wahlentscheidung in vier Kategorien eingeteilt:

Strukturelle Determinanten sind das politische System mit seinem besonderen Institutionsgefüge (z. B. Stellenwert des zu wählenden Organs) sowie die Struktur der Öffentlichkeit und des Mediensystems,

Kulturelle Rahmenbedingungen sind die politische Kultur eines Landes, wobei sich Staaten mit langer demokratischer Tradition kulturell und bezüglich gesellschaftlicher Wertorientierungen erheblich von Staaten mit autoritärer oder totalitärer Vergangenheit unterscheiden dürften,

Politisch-situative Gegebenheiten sind unter anderem die Bedingungen des Wettbewerbs innerhalb den Parteien (Zahl der aussichtsreichen Parteien, Spitzenpolitiker, Amtsbonus, Möglichkeiten taktischen Wahlverhaltens, Koalitionswahrscheinlichkeit etc.),

konjunkturelle Einflüsse bestehen aus der internationalen politischen Großwetterlage, wirtschaftlichen Entwicklungen und Erwartungen, der Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung durch den Wähler, politische Streitfragen usw.

Selbst die Ergebnisse der Wahlforschung können ein Beeinflussungsfaktor im Rahmen des Wählerverhaltens sein, deren möglichen Effekte werden im Weiteren dargelegt. Bei der

---

– Determinanten der Kanzlerpräferenz gleich Determinanten der Wahlpräferenz?, S. 414.

<sup>386</sup>

Vgl. Bundesministerium des Inneren: Bericht zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts, 14.

Wahlbeteiligung könnte der Wähler durch Ergebnisse von Meinungsumfragen auf folgende Weise reagieren<sup>387</sup>:

Mitleidseffekt: Der Wähler stimmt für die Partei, die empirischen Ergebnissen nach die wenigsten Stimmen erhalten wird.

Mitläufereffekt: der Wähler stimmt für die Partei, die laut demoskopischer Untersuchungen die meisten Stimmen erhalten wird

Apathieeffekt: Der Wähler verzichtet gänzlich auf die Wahl, da Umfragen ergeben, dass seine Partei verlieren wird oder da seine Stimme keinen Einfluss mehr zu haben scheinen, da dessen Wahlsieg ohnehin festzustehen scheint.

Mobilisierungseffekt: In einer Pattsituation kann die Veröffentlichung einer diesbezüglichen Prognose eine zusätzliche Mobilisierung des jeweiligen Wählerpotentials verursachen.

#### 7.4. Wahlforschung als Manipulationsinstrument

Aufgrund der Tatsache, dass die Bedeutung der politischen Wahlen eine zentrale Bedeutung für diverse Lebensbereiche der Bürger und des Staates einnimmt, besteht die Gefahr der manipulierenden Steuerung demoskopischer Ergebnisse. Dabei sind es offenbar vor allem Auftraggeber und Meinungsforscher, die die Möglichkeit haben, ein demoskopisches Ergebnis in einem bestimmten Sinne zu steuern. Schon im Jahre 1958 wurde über die beeinflussende Wirkung des Meinungsforschers auf seine Forschungsergebnisse berichtet<sup>388</sup>. Allerdings wurden derartige Effekte erst ab Anfang der sechziger Jahre durch den

---

<sup>387</sup> Vgl. *Nassmacher*, Politikwissenschaft, S.36 ff.

<sup>388</sup> Vgl. *Lück*, Einführung in die psychologische Forschungspraxis, Fernuniversität-Hagen (Hrsg.) Kurseinheit 1, S. 93.

amerikanischen Sozialpsychologen Robert Rosenthal systematisch in Experimenten untersucht und nachgewiesen. Gemäß seinem Ansatz ist zwischen Versuchsleitereffekten und Versuchsleitererwartungseffekten zu unterscheiden<sup>389</sup>. Versuchsleitereffekte werden nach bio-sozialen Effekten unterschieden, aufgrund von Geschlecht, Alter oder Rasse, nach psycho-sozialen Effekten, Status, Grad an Ängstlichkeit, Intelligenz oder Bedürfnis nach sozialer Anerkennung, sowie situativen Effekten wie Freundlichkeit, Unfreundlichkeit, Erfahrung des Forschers etc<sup>390</sup>.

Nach Rosenthals Forschungen ist davon auszugehen, dass Untersuchungsergebnisse durch die Erwartungshaltung des Forschers beeinflusst werden (Rosenthal-Effekt). Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um einzelne Eigenschaften des Forschers, die verzerrend auf die Datenerhebung einwirken können<sup>391</sup>. Erwartungen des Forschers können bewusst oder unbewusst sein Verhalten so beeinflussen, dass es tatsächlich zur Bestätigung seiner angenommenen Hypothese kommt (self fulfilling prophecy)<sup>392</sup>.

Durch die wirtschaftliche Abhängigkeit der Meinungsforschungsinstitute von ihren Auftraggebern, existiert ein Einfluss von bewussten und auch unbewussten Erwartungen des Auftraggebers hinsichtlich des von dem Institut zu liefernden Ergebnisses. Dabei können gezielte Manipulationen nicht ausgeschlossen werden<sup>393</sup>.

---

<sup>389</sup> Ebenda.

<sup>390</sup> Vgl. *Lück*, Einführung in die psychologische Forschungspraxis, Fernuniversität-Hagen (Hrsg.), Kurseinheit 1, S. 94.

<sup>391</sup> Beispiel: Wenn ein Weißer einen Schwarzen über Rassismus befragt oder ein Mann eine Frau zu sexueller Gewalt.

<sup>392</sup> Vgl. *Lück*, Einführung in die psychologische Forschungspraxis, Fernuniversität-Hagen (Hrsg.), Kurseinheit 1, S. 95.

<sup>393</sup> Vgl. *von Heyl*, Wahlfreiheit und Wahlprüfung, S. 159.

Der Gesetzgeber und die Meinungsforschungsinstitute haben jedoch Regelungen geschaffen, die solche Manipulationen in verschiedener Form bekämpfen.

Im nächsten Abschnitt wird untersucht, welche Schritte die Medien und Meinungsforschungsinstitute selbst gegen die eventuelle Manipulation der Informationsadressaten unternommen haben.

#### 7.4.1. Selbstkontrolle der Wahlforschungsinstitute

Die Europäische Gesellschaft für Meinungs- und Marktforschung (ESOMAR) hat schon im Jahre 1948 (revidierte Fassung 1993) einen Kodex aufgestellt, der unter anderem bestimmte Mindestanforderungen für die Publikation von Wahlforschungsergebnissen festlegt. Die Meinungsforschungsinstitute in der Bundesrepublik Deutschland haben diesen Kodex akzeptiert<sup>394</sup>, der Arbeitskreis Deutscher Meinungsforschungsinstitute (ADM)<sup>395</sup> hat hierzu mehrere Richtlinien herausgegeben und Festlegungen getroffen<sup>396</sup>.

---

<sup>394</sup> Vgl. ADM Pressemitteilung vom 06/1993: Wahlforschung: Instrument der Aufklärung oder Irreführung?, Frage Nr. 6.

<sup>395</sup> ADM Satzung im Internet unter [www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de).

<sup>396</sup> 1969 empfahl der ADM seinen Mitgliedern, für den Zeitraum von zehn Wochen vor der Wahl keine Prognosen über den Wahlausgang und keine aktuellen Umfrageergebnisse zu veröffentlichen. Der ADM stellte 1994 fest, dass die Ergebnisse der Wahlforschung ein Teil des politischen Meinungsbildungsprozesses in einer demokratischen Gesellschaft seien. Gesetzliche Beschränkungen bei der Veröffentlichung der Ergebnisse der Wahlforschung seien deshalb nicht gerechtfertigt und stünden Art. 5 GG entgegen. Er stellt ferner fest, dass die Regelungen zur Verhinderung der Veröffentlichung der Wahlumfrageergebnisse am Wahltag „elegant“ umgangen werden können, indem die Umfrageergebnisse zuerst in einem anderen Land und erst in publizistischer Zweitverwertung im eigenen Land veröffentlicht werden.

Hierbei hat der ADM für die Publikation folgende Informationen zur Veröffentlichung von Wahlforschungsergebnissen vorgeschrieben:<sup>397</sup>

- Der Name des Auftraggebers der Umfrage,
- Name des die Untersuchung durchführenden Forschungsinstituts,
- Die tatsächlich erfasste Grundgesamtheit, d.h. bei welchen Teilen der Bevölkerung die Umfrage durchgeführt wurde,
- Stichprobengröße und ihre geographische Verteilung, d.h. die Zahl der Befragten und in welchem Gebiet sie durchgeführt wurden,
- Untersuchungszeitraum,
- Angewandte Stichproben-Methode, z.B. Quoten- oder Zufallstichprobe,
- Angewandtes Erhebungsverfahren (mündliche, schriftliche, telefonische Interviews),
- Genauer Wortlaut der gestellten Fragen.

In der Folgezeit kam es allerdings immer wieder zu Änderungen der zu veröffentlichenden Informationen<sup>398</sup>. Eine weitere, wiederum abweichende Liste der zu veröffentlichenden Merkmale geht auf den Deutschen Presserat zurück<sup>399</sup>, die bestehenden

---

<sup>397</sup> Vgl. ADM News, Sonderdruck aus Planung und Analyse: Informationspflicht – Notwendige Grundinformationen zur Beurteilung veröffentlichter Umfrageergebnisse, Offenbach, 02/1994.

<sup>398</sup> 1997 hat der ADM in seiner Richtlinie für die Veröffentlichung von Ergebnissen der Wahlforschung die Merkmale, die er als notwendig für die Veröffentlichung erachtete, geändert. Er hat folgende Merkmale hinzugenommen:

Anzahl und Anteil der Befragten, die mit „weiß nicht“ geantwortet oder keine Angaben gemacht haben,

Anzahl und Anteil der Befragten, die angegeben haben, keine Partei zu präferieren bzw. nicht zur Wahl gehen zu wollen oder noch unentschieden sind. Vgl. ADM Richtlinie für die Veröffentlichung von Ergebnissen der Wahlforschung, 1997, abgedruckt im Internet unter der Adresse: [www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de) / Richtlinien.

<sup>399</sup> Der Deutsche Presserat, dem alle wichtigen Nachrichtenagenturen, Zeitungen und Zeitschriften angeschlossen sind, hat am 16.07.1976 in seiner Resolution seinen Mitgliedern empfohlen, bei der

Regeln werden durch den Dachverband der Wahlforschungsinstitute immer wieder unterschiedlich interpretiert und angewendet. Dies zeigt insgesamt, dass die Versuche einer einheitlichen Selbstregulierung durch die betroffenen Institutionen und Verbände nicht die erstrebte Wirkung haben konnten<sup>400</sup>.

Im nächsten Abschnitt wird aufgezeigt, welchen rechtlichen Normen der Gesetzgeber zum Schutze der Wahlen eingeführt hat.

#### 7.4.2. Wahlprüfungsgesetz i.V.m. Art. 41 GG

Gemäß § 1 WPrüfG i.V.m. Art. 41 GG sind der Gegenstand der Wahlprüfung die Wahlen. Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass alle Verstöße von vornherein als unerheblich ausscheiden, die die Ermittlung des Wahlergebnisses nicht berühren; aber auch Wahlfehler, die die Ermittlung des Wahlergebnisses betreffen, können eine Beschwerde dann nicht rechtfertigen, wenn sie in Bezug auf das Stimmverhältnis keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben<sup>401</sup>. Nach dieser Auffassung kann die Gültigkeit einer Wahl nur dann beeinträchtigt werden, wenn ihr Einfluss durch Gebrauch der Veröffentlichung dazu geeignet ist, sich rechtswidrig auf die Mandatsverteilung auszuwirken<sup>402</sup>.

Selbst bei der Annahme, dass die Veröffentlichung der Wahlprognosen einen Einfluss bei einem Wähler verursachen

---

Veröffentlichung von Umfrageergebnissen der Meinungsforschungsinstitute folgende Merkmale mitzuteilen: Zahl der Befragten, Repräsentanz der Befragten, Zeitpunkt der Befragung, Auftraggeber (sofern kein Auftraggeber bekannt ist, soll bei der Veröffentlichung vermerkt werden, dass die Umfragedaten auf die eigene Initiative des Meinungsforschungsinstitutes zurück gehen.)

<sup>400</sup> Vgl. ADM News, Sonderdruck aus Planung und Analyse: Informationspflicht – Notwendige Grundinformationen zur Beurteilung veröffentlichter Umfrageergebnisse, Offenbach, 02 / 1994.

<sup>401</sup> Vgl. BVerfGE: 4, S. 370 (373).

<sup>402</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 46.

würde und dies in solchem Ausmaß, dass seine Willensfreiheit hierdurch beeinträchtigt wird, kann diese einzelne Stimme in Bezug auf das Stimmverhältnis keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben<sup>403</sup>.

#### 7.4.3. Strafrecht und Wahlen, §§ 107 ff StGB

Zum Schutz der Wahlen und der Ausübung des Wahlrechts hat der Gesetzgeber die Normen der §§ 107 ff StGB im Jahre 1953 in das StGB eingefügt<sup>404</sup>. Das Gesetz richtet sich gegen die Feststellung unrichtiger Wahlergebnisse und soll einen ordnungsgemäßen Gesamtablauf des Wahlvorganges zur Ermittlung des Wählerwillens gewährleisten<sup>405</sup>. Wer unzulässig in den Wahlablauf eingreift z.B. durch rechtswidrige Gewaltandrohung, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch Missbrauch eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses, wird mit einer Freiheits- oder Geldstrafe bedroht.

Von dieser Regelung wird jedoch nicht die Beeinflussung der Willensbildung des Wählers erfasst, die dem Wahlvorgang als solchem vorgelagert ist, es sei denn, sie führt beispielsweise durch die Ausübung von Druck zu einem bestimmten Wahlverhalten<sup>406</sup>.

---

<sup>403</sup> Hierbei ist zu beachten, dass nach mathematischen Regeln in dem Falle, dass 30 Millionen Bürger an der Wahl teilnehmen, die Wirkung einer Wahlstimme nur eine Stimme von 30 Millionen darstellt. Auch wenn weitere Wähler in diversen Wahllokalen durch die Ergebnisse der Wahlprognosen gegen deren bisherigen Willen eine abweichende Wahlentscheidung treffen sollten, ist unrealistisch, dass aufgrund der vorhandenen Pluralität der Gesellschaft und der mannigfaltigen Informationsquellen der Konsens des Volkes gegen seinen Willen derart erzwungen wird, dass das Mehrheitsverhältnis im Parlament durch die Publikationen von Wahlprognosen beeinflusst wird.

<sup>404</sup> *Tröndle*, StGB Kommentar, § 107 Rn. 1.

<sup>405</sup> Vgl.: *Wolf*, Straftaten bei Wahlen und Abstimmungen, 21 ff.

<sup>406</sup> Vgl. *Rudolphi* in: Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 107 Rn. 2.

Die veröffentlichten Ergebnisse der Wahlforschung sind jedoch nicht geeignet, jemanden zu zwingen, entgegen seinem Willen oder in einem bestimmten Sinne zu wählen oder dies zu unterlassen<sup>407</sup>. Die Entscheidung über ein bestimmtes Wahlverhalten unterliegt, trotz der Kenntnisse aus den veröffentlichten demoskopischen Ergebnissen, einem freien Entschließungsprozess des einzelnen Wählers und ist daher nicht tangiert<sup>408</sup>.

#### 7.4.4. Wahlaktbeeinflussung, § 32 BWG

Das BWG enthält weitere Bestimmungen bezüglich der Verhinderung der Wahlbeeinflussung. § 32 I BWG untersagt jede Beeinflussung des Wählers durch Wort, Ton, Schrift oder Bild und ist als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße belegt. Hierdurch soll der Wahlakt selbst von Einflüssen frei bleiben, nicht aber der dem Wahlgang vorgelagerte Willensbildungsprozess der Wähler<sup>409</sup>. § 32 II BWG, der die Veröffentlichung von exit polls während der Wahlzeit untersagt, bezieht sich lediglich auf den Wahlakt und die zusammenhängenden Einflüsse auf die Wähler am Wahltag<sup>410</sup>. Somit ist die Veröffentlichung der Wahlforschungsergebnisse vor dem Wahltag, die dem Zweck der politischen Meinungsbildung dienen, nicht davon berührt.

#### 7.5. Zwischenergebnis

---

<sup>407</sup> Weitere Ausführungen hierzu unter „Manipulation von Wahlforschungen“.

<sup>408</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 65.

<sup>409</sup> Vgl. *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, § 32, Rn. 1f.

<sup>410</sup> Vgl. *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, § 32, Rn. 7f.

Der Wähler investiert mit seiner Stimme in die Produktion von Kollektivgütern in Gestalt der Leistungen der künftigen Regierung<sup>411</sup> und unterstützt mittelbar den Erhalt und die Stabilisierung der Demokratie. Der Akt des Wählens als rationale Handlung impliziert ein aktives, gestalterisches Reagieren der Wählerschaft auf eine konkrete Entscheidungssituation<sup>412</sup>.

Der politische Willensbildungsprozess wird von Wahlprognosen beeinflusst<sup>413</sup>. Insbesondere vor Wahlen werden sie zu einem unentbehrlichen Messinstrument der politischen Stimmungen der Bürger. Dies wird nicht zuletzt an der ständigen Präsenz dieser Prognosen in den Medien deutlich.

In der Bundesrepublik Deutschland belegen die aus Nachwahlbefragungen gewonnenen Daten, dass die Ergebnisse von Wahlumfragen bei der Entscheidungsfindung der Wechsel- und Splitterwähler eine Rolle spielen. Derartige Wähler schätzen anhand der Umfrageergebnisse ein, wie sie ihrer Stimme das meiste Gewicht verleihen können<sup>414</sup>. Betroffen hiervon sind vor allem Wähler der kleinen Parteien, die mit den Informationen der Wahlprognosen bestimmen können, ob ihre Stimmabgabe zu einer politischen Wirkung führt oder durch das Nichterreichen der 5%-Sperrklausel ihrer Partei politisch wirkungslos bleibt. Auch der Wähler<sup>415</sup>, der sein Recht auf politische Mitbestimmung ausüben möchte und somit zur Vitalisierung der Demokratie beiträgt, profitiert von den Ergebnissen demoskopischer Veröffentlichungen.

---

<sup>411</sup> Vgl. *Shahla*, Empirische Wahlforschung und Wählerrationalität S. 96.

<sup>412</sup> Vgl. Ebenda, S. 100.

<sup>413</sup> Vgl. Bundesministerium des Inneren: Bericht der eingesetzten Wahlrechtskommission, S.15.

<sup>414</sup> Vgl. *Brettschneider*, Meinungsumfragen, S. 65.

<sup>415</sup> Vgl. *Thurner*, Taktisch oder aufrichtig? Zur Untersuchung des Stimmensplittings bei Bundestagswahlen, S. 163; *Schoen*, Vieles anders, aber nicht alles schlechter -Eine Erwiderung auf Paul W Thurners Kritik, S. 166 f.

Festzustellen ist, dass die Demoskopie in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie auf horizontaler Ebene – Ebene des Volkes – Wirkungen entfaltet, und dem Volk bei seiner politischen Entscheidungsfindung behilflich sein kann. Demoskopie leistet somit einen Beitrag zum offenen politischen Meinungsbildungsprozess. Diese Funktion kann die Verfassungswirklichkeit positiv verändern und einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der freiheitlichen-demokratischen Ordnung leisten.

Die bisherige Untersuchung hat auch ergeben, dass der Einfluss manipulierter Umfragen nicht so erheblich oder so bestimmend ist, dass ein Wähler quasi gegen seinen Willen zu einer Entscheidung gebracht wird. Selbst bei taktischen Wählern und Anhängern kleiner politischer Parteien kann nicht festgestellt werden, dass Ergebnisse von Wahlprognosen einen derart intensiven Einfluss auf die Wahlentscheidung haben, dass es zu einer Wahlentscheidung gegen den Willen des Wählers kommt<sup>416</sup>. Psychologische und soziale Faktoren beschränken zusätzlich die manipulative Wirkung, so dass der Effekt der manipulierten Meinungsforschungsergebnisse vor allem in der Bestätigung und Verstärkung prädisponierter Meinungen des Empfängers liegt. Es kommt hinzu, dass andere externe Faktoren das Wahlverhalten durchaus massiv beeinflussen, gedacht ist hier zum Beispiel an das Wetter am Wahltag. Die Pluralität der existierenden demoskopischen Untersuchungen neutralisiert eventuelle manipulative Einflussversuche. Zudem werden in den Medien demoskopische Zahlen von einer Vielzahl von wahlbezogenen Informationen und Meinungen aus anderen Quellen, vor allem von Politikern und Journalisten, überlagert. Die

---

<sup>416</sup> *Donsbach*, Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampf-Kommunikation – Empirische und normative Aspekte der Hypothese über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Wählermeinung, in *Zeitschrift für Politik*, S. 407.

natürliche Konkurrenz der öffentlichen Meinung schafft durch ihre Veröffentlichung Kontrolle und Korrektur.

Nach der bisherigen Untersuchung haben die Wahlprognosen keinen verfassungswidrigen Einfluss auf die Entscheidungen der Wählenden. Das Veröffentlichungsverbot der von Wahlprognosen am Wahltag (exit polls) ist daher im nächsten Schritt verfassungsrechtlich zu überprüfen.

## 8. Verbot von „exit polls“

Im Hinblick auf die Veröffentlichung der Ergebnisse der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag entstand eine breite staatsrechtliche Diskussion, die sich mit der Frage befasste, wie es zu bewerten ist, dass ein Teil der Wahlbürger zum Zeitpunkt ihrer Stimmabgabe bereits das Wahlergebnis in der Mehrzahl der Wahlbezirke kannte. In der Diskussion haben sich zahlreiche Staatsrechtler zu Wort gemeldet<sup>417</sup>, außerdem liegt eine diesbezügliche Entscheidung des BVerfG vor<sup>418</sup>. Es ging hierbei um die Frage, ob es mit Art. 38 I GG vereinbar ist, wenn einem Teil der Wähler zum Zeitpunkt der Stimmabgabe weitere Wahlergebnisse bereits bekannt sind.

Allerdings hat das Hessische Wahlprüfungsgericht, bei dem es sich auf Grund seiner gesetzlichen Konstitution nicht um ein Gericht im Sinne des Grundgesetzes handelt<sup>419</sup>, in einer Entscheidung aus dem Jahre 1995 entschieden, dass es mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist, wenn das Hauptwahlergebnis bereits vor Durchführung einer Nachwahl bekannt gegeben wird<sup>420</sup>. Nach seiner Auffassung wird in diesem Fall der Erfolgswert der einzelnen Stimme derart verändert, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzt ist. Im Endergebnis kommt das Gremium allerdings zu dem Schluss, dass in dem zu entscheidenden Fall die Rechtsverletzung unerheblich war, weil sie sich nicht messbar auf das Wahlergebnis auswirkte. Es wurde daher kein Anlass gesehen, das Wahlergebnis für ungültig zu erklären. Auch bei der Nachwahl im Stimmbezirk Dresden II bei der Bundestagswahl 2005 wurde keine messbare Veränderung des Wahlergebnisses festgestellt.

---

<sup>417</sup> Vgl. *Schenke / Baumeister*, NJW 2005, 1844; *Ipsen*, NJW 2005, 2201; *Pestolazza*, NJW 2005, 2817; BVerfG, NJW 2005, 2669; NJW 2005, 2682 und NJW 2005, 2685

<sup>418</sup> BVerfG, NJW 2005, 2982.

<sup>419</sup> Vgl. *Sodan*, Rechtsprobleme durch die Nachwahl zum Deutschen Bundestag, NJW, 2005, 3241 (3242).

<sup>420</sup> HessWahlprüfG, Hess. StAnz 1995, 4018 (4029).

Im Rahmen dieser Arbeit ist jetzt zu untersuchen, wie es dann sein kann, dass die Veröffentlichung einer bestimmten Art von Umfragen am Wahltag (exit polls) verboten ist. Letztlich ist es ein *argumentum a maiore ad minus*, wenn man feststellt, dass die Veröffentlichung einer Wahlumfrage vor Schließung der Wahllokale nicht unzulässig sein kann, wenn sogar der Kenntnisnahme eines Wahlergebnisses keine schädliche Auswirkung auf die Wahl beigemessen wird. Die vorliegende Untersuchung geht der Frage auf den Grund, ob das Verbot der Veröffentlichung von exit polls mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen vereinbar ist.

§ 32 II BWG untersagt die Publizierung von Ergebnissen von am Wahltage (§ 16 BWG) nach der Stimmabgabe (§ 56 BWO) durchgeführten Befragungen von Wählern über den Inhalt ihrer Wahlentscheidung vor Schließung der Wahllokale (§§ 47, 48 BWO). Ein Verstoß gegen diese Vorschrift gilt als Ordnungswidrigkeit und wird nach § 49 a I Nr. 2 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes mit einer Geldbuße bedroht<sup>421</sup>. Der konkrete Ablauf sieht so aus, dass am Tag der Wahl in einer repräsentativen Auswahl von Stimmbezirken zufällig ausgewählte Wähler um eine fiktive geheime Stimmabgabe gebeten werden. Sie füllen einen Stimmzettel aus und verfahren dabei wie beim vorangegangenen Wahlakt<sup>422</sup>. Dies wird nach demoskopischen Methoden bearbeitet und in englischer Terminologie als exit poll bezeichnet.

Ob diese gesetzliche Regelung geeignet ist, das Regelungsziel, nämlich Sicherung der Wahlfreiheit, durch das gewählte Regelungsmittel zu erreichen, ist Gegenstand dieser Untersuchung.

---

<sup>421</sup> Vgl. *Schreiber*, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, § 32 Rdn. 7.

<sup>422</sup> Vgl. ADM., Pressemitteilung 06 / 1993.

### 8.1. Entstehungsgeschichte des § 32 II BWG

Die Bekanntgabe von Umfrageergebnissen durch Meinungsforschungsinstitute für einen bestimmten Zeitraum vor Ende der Wahl auszusetzen, wurde erstmals im Jahre 1966 vom Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in einem Schreiben an den Bundesminister des Innern in Erwägung gezogen,<sup>423</sup> weil er von einer Veröffentlichung von Ergebnissen kurz vor der Wahl im Falle einer unzulässigen Wählerbeeinflussung ausging. Der damalige Bundesminister des Innern schloss sich dieser Ansicht jedoch nicht an. Man kam überein, dass der Einfluss der Prognosen sehr begrenzt sei und eine gesetzliche Regelung nicht erfordere<sup>424</sup>.

Erneut wurde die Diskussion über eine mögliche Erweiterung des BWG um ein Veröffentlichungsverbot demoskopischer Nachfrageergebnisse am Wahltag anlässlich der Landtagswahlen in Hessen und Bayern am 8. und 15. Oktober 1978 von dem Abgeordneten Schmitt-Vockenhausen aufgenommen<sup>425</sup>.

Während dieser Landtagswahlen führten Meinungsforschungsinstitute Nachfragen am Wahllokal und nach der Stimmabgabe durch und veröffentlichten deren Ergebnisse am Wahltag vor Schließung der Wahllokale<sup>426</sup>. Als jene Wählernachfragen in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerieten, sah die Bundesregierung Anlass, sich mit diesem Thema auseinander zu setzen<sup>427</sup>.

---

<sup>423</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2249, S. 9019.

<sup>424</sup> *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 126.

<sup>425</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2249, S. 9019.

<sup>426</sup> Ebenda.

<sup>427</sup> Vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs von Schöler auf eine schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. Schmitt-Vockenhausen (SPD), BT-Drucks. 8/2249, S. 9018.

In diesem Zusammenhang hat der Parlamentarische Staatssekretär des Bundesministeriums des Innern, Andreas von Schöler, am 10. November 1978 auf die Frage des Abgeordneten Schmitt-Vockenhausen, der im Jahre 1966 in seiner Funktion als Vorsitzender des Innenausschusses des Deutschen Bundestages Bedenken über eine dem Wahltag zeitnahe Veröffentlichung von Wählerumfrageergebnissen äußerte, mitgeteilt, dass er im Hinblick auf die in Art. 5 und 12 GG verbürgten Grundrechte der Meinungs-, Presse- und Berufsfreiheit, die Gefahr der Verletzung dieser Grundrechte durch eine Reglementierung der Veröffentlichung von Wahlprognosen sehe. Von Schöler ging weiterhin davon aus, dass die Veröffentlichung dieser Daten nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die Stimmabgabe der Wähler habe<sup>428</sup>.

Trotz dieser Bedenken wurde dennoch etwa vier Wochen später ein Gesetzentwurf zur Ergänzung des BWG und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vorgelegt<sup>429</sup>. Als Begründung dieses Gesetzentwurfes führte der Abgeordnete Bühling an:

„... Es kommt hinzu, dass die Befragung unmittelbar nach der Wahlhandlung auch eine Überrumpelung, ja eine Belästigung des Wählers sein kann. Ich messe dem eine erhebliche Bedeutung zu. Dieses Vorgehen kommt bedenklich in die Nähe eines Verstoßes gegen das Wahlgeheimnis... Aber oftmals ist er (der Wähler) nicht so geistesgegenwärtig, eine überraschende Frage abzulehnen, sondern er offenbart seine getroffene Stimmabgabe, die er eigentlich lieber für sich behalten hätte, ohne die neumodische Wählernachfrage früher auch immer für sich behalten hat und am liebsten auch in Zukunft immer für sich behalten würde. Es kann

---

<sup>428</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2249, S. 9019.

<sup>429</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2306, S. 9523.

auch peinlich sein, in Gegenwart anderer Personen befragt zu werden.“<sup>430</sup>

Weiterhin wurde als Argument für die Einführung dieses Gesetzes von anderen Bundestagsabgeordneten angeführt, dass die Spannung der früheren, so lebendigen Wahlnächte durch Veröffentlichung von exit polls stark gefährdet sei<sup>431</sup>.

Dieser Gesetzesänderung lagen keinerlei Sachverständigen-gutachten oder empirische Erhebungen zugrunde<sup>432</sup>, wonach die Veröffentlichungen des voraussichtlichen Wahlergebnisses während der Wahlhandlung eine unzulässige Wahlbeeinflussung auf das Stimmabgabeverhalten von Wahlberechtigten zur Folge haben könnten<sup>433</sup>, vielmehr haben die Abgeordneten des Deutschen Bundestages ohne sachliche Gründe die Gesetzesänderung beschlossen<sup>434</sup>. Die Abgeordneten ließen sich bei der Verabschiedung lediglich von ihren Überzeugungen und einem vermeintlichen Rechtsgefühl leiten. Demgemäß wurde das Bundeswahlgesetz geändert. § 32 BWG wurde um einen Absatz erweitert. Regelungsziel des Gesetzes ist die Gewährleistung der freien Ausübung der Wahl und der Sicherung des Prinzips der Wahlgleichheit im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, § 1 Abs. 1 S. 2 BWG.

---

<sup>430</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2306, S. 9525.

<sup>431</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2306, S. 9527.

<sup>432</sup> Vgl. *Sten*, Berichte über die 115. Sitzung des Bundestages vom 10.11.1978, S. 9018, über die 122. Sitzung vom 06.12.1978, S. 9523 ff.; BT-Drs. 8-2249; BT-Drs. 8-2306.

<sup>433</sup> *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Band 1, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, § 32, Rdnr. 6.

<sup>434</sup> Aus der Debatte im Bundestag, vgl. *Sten*, Berichte über die 122. Sitzung des Bundestages vom 06.12.1978, S. 9524, Abgeordneter Bühling, SPD erklärt:

„ ... im vorliegenden Fall kann es meines Erachtens keinen Zweifel geben, dass die Befragung von Wählern nach der Stimmabgabe und die Veröffentlichung der gewonnenen Ergebnisse noch vor Ablauf der Wahlzeit eine unzulässige Beeinträchtigung des Wahlvorgangs ist. Jeder Wähler, der am Wahltag sein Wahlrecht noch nicht ausgeübt hat, kommt durch die Veröffentlichung solcher Art von Umfragen in die Gefahr unzumutbarer Beeinflussung.“

Regelungsinhalt des Gesetzes ist die Untersagung der Publizierung von Ergebnissen und Teilergebnissen von am Wahltag nach der Stimmabgabe durchgeführten Befragungen von Wählern über den Inhalt ihrer Wahlentscheidung vor Schließung der Wahllokale. Regelungsziel ist die Verhinderung unerwünschter Wahlbeeinflussung durch die exit polls und die Gewährleistung der freien Ausübung der Wahl. Regelungsmittel ist die Vorschrift des § 32 Abs. 2 BWG, welcher die Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit verbietet und in Verbindung mit § 49 a BWG eine diesbezügliche Zuwiderhandlung als Ordnungswidrigkeit deklariert und mit Geldbußen ahndet.

## 8.2. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

Gemäß Art. 70 GG haben grundsätzlich die Länder die Gesetzgebungskompetenz. Der Bund hat insoweit die Gesetzgebungskompetenz, als es ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehen ist.

Im vorliegenden Fall kommt die besondere Kompetenznorm des Art. 38 III GG in Verbindung mit den in den Art. 20 I GG, Art. 20 II, S. 1 GG, Art. 38 I, S. 2 GG und Art. 79 III GG niedergelegten Grundsätze in Betracht<sup>435</sup>. Hierfür ist Voraussetzung, dass das Bundeswahlgesetz überhaupt in den Regelungsbereich des Art. 38 III GG fällt. Durch das Bundeswahlgesetz sind vor allem die wichtigsten Fragen der Bundestagswahlen geregelt. Art. 38 III GG bestimmt, dass dem Bundesgesetzgeber die nähere Ausgestaltung der in Art. 38 GG enthaltenen Wahlgrundsätze

---

<sup>435</sup> Vgl. BVerfGE 95, S. 335 (368); NJW 1997, 1553 (1558).

übertragen sind<sup>436</sup>. Es handelt sich dabei um die Ermächtigung, nähere Einzelheiten zu regeln<sup>437</sup>.

Den Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes sieht das BVerfG als weit an<sup>438</sup>. Der Bundesgesetzgeber hat danach im Interesse der Einheitlichkeit des gesamten Wahlsystems und zur Sicherung der mit ihm verfolgten demokratischen Prinzipien zu entscheiden. Der Gestaltungsspielraum beinhaltet dabei auch Abweichungen von einzelnen Wahlrechtsgrundsätzen, soweit sie nicht zu einer Gefährdung oder übermäßigen Eingrenzung der übrigen Wahlrechtsgrundsätze führen<sup>439</sup>. Das BVerfG begründet die Weite des Bundesgesetzgebungsspielraum damit, dass der Grundgesetzgeber dem Bundesgesetzgeber auch die Ausgestaltung des Wahlsystems überließ und darauf verzichtete, selbst diesbezüglich einen Rahmen abzustecken<sup>440</sup>.

§ 32 II BWG regelt die Veröffentlichung der bundeswahlbezogenen Wahlumfragen in Form von exit polls. Das Gesetz verfolgt den Zweck, die Beeinflussung der Wähler zu unterbinden<sup>441</sup>. Es greift zwar nicht in den Wahlvorgang ein, es schützt aber die Wähler vor Manipulationen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Rahmen des Art. 38 III GG geht über den ungestörten Wahlablauf hinaus, es umfasst auch kraft Sachzusammenhangs alle Handlungen mit einem starken Bezug zu den Wahlen<sup>442</sup>. Die hier verbotenen Veröffentlichungen beziehen sich auf Umfragen am Wahltag über

---

<sup>436</sup> Vgl. *Herzog*, Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit eines Verhältniswahlsystems in (kleinen) Mehrmandatswahlkreisen, 1968, veröffentlicht vom Bundesminister des Innern.

<sup>437</sup> Vgl. *Schneider* in: Alternativ-Kommentar, Art. 38, Rn. 40.

<sup>438</sup> Vgl. BVerfGE 3, S. 19 (24); *von Münch* in: ders. (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 38, Rn. 67.

<sup>439</sup> Vgl. BVerfG, NJW 1982, 869.

<sup>440</sup> Vgl. *Seifert*, Bundeswahlrecht, Art. 38, Rn. 46 f.

<sup>441</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2306; BT-Drucks. 8/9523 ff.

<sup>442</sup> Vgl. BVerfGE 3, S. 19 (24).

das Wählerverhalten und Stimmenanteile der einzelnen Personen und Gruppierungen bei den Bundestagswahlen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist also aus dem Sachzusammenhang zu Art. 38 III GG gegeben. Das Gesetz genügt den formellen Anforderungen des Gesetzgebungsverfahrens.

### 8.3. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

Es ist zu untersuchen, ob ein Veröffentlichungsverbot der exit polls gem. § 32 II BWG die Grundrechte aus Art. 5 GG sowie die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG verletzt.

#### 8.3.1. Informationsfreiheit

Der Schutzbereich von Art. 5 I, S. 1, Halbsatz 2 GG umfasst das Recht eines jeden, sich ungehindert an allgemein zugänglichen Informationsquellen umfassend zu bedienen<sup>443</sup>. Als allgemein zugänglich sind solche Informationsquellen zu bezeichnen, die technisch geeignet und bestimmt sind, der Allgemeinheit, d. h. einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen<sup>444</sup>. Hierunter fallen insbesondere die klassischen Massenkommunikationsmittel wie Zeitschriften, Rundfunk und Fernsehen<sup>445</sup>. Welche Quellen allgemein zugänglich sind, bestimmt sich nach der objektiven Sachlage und

---

<sup>443</sup> Vgl. BVerfGE 27, S. 71 (81 f.); 47, S. 247 (252); *Katz*, Staatsrecht, Rn. 729; *Wohland*, Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle, S. 29.

<sup>444</sup> Vgl. BVerfGE 27, S. 71 (82 f.); *von Münch* in: ders. (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 5, Rn.:16; *Battis / Gusy*, Einführung in das Staatsrecht, Rn. 460.

<sup>445</sup> Vgl. BVerfGE 27, S. 71 (83); 33, S. 52 (65); *Herzog* in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 5, Abs. 1, 2, Rn. 91 f.

kann nicht aus staats- oder sicherheitspolitischen Gründen geregelt werden<sup>446</sup>.

Informationen, die nicht Bestandteil der allgemein zugänglichen Informationsquellen sind, wie beispielsweise eine nicht geäußerte Mitteilung, fallen nicht in den Schutzbereich des Art. 5 I, S. 1, Halbsatz 2 GG<sup>447</sup>.

Dies ist bei den hier untersuchten Informationen zunächst der Fall, weil die Ergebnisse der exit polls nicht veröffentlicht worden sind und der Zugang zu ihnen für die Allgemeinheit noch nicht gegeben ist. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die oben genannten Informationen erst mit der öffentlichen Bekanntgabe Bestandteil einer allgemein zugänglichen Quelle werden. Unterbleibt die Veröffentlichung der exit polls, so behalten die Informationen ihren Charakter als nicht allgemein zugänglich. Solange eine Dispositionsmöglichkeit des Informationsempfängers über eine Information nicht besteht, kann die Informationsfreiheit bezüglich der unveröffentlichten Informationen nicht verletzt werden.

Ein Schutz des status quo der bereits vorhandenen Informationsquellen gewährleistet keine effektive Ausübung der Informationsfreiheit, dies ergibt sich auch aus ihrer Entstehungsgeschichte. Die Informationsfreiheit wurde als Reaktion auf nationalsozialistische Informationsverbote und -beschränkungen verfassungsrechtlich garantiert<sup>448</sup>. Jedermann sollte sich ungehindert aus Quellen des Inlands und Auslands unterrichten können<sup>449</sup>. Die Abschnürungen von

---

<sup>446</sup> Vgl. von Münch in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 5, Rn. 23.

<sup>447</sup> Vgl. Ebenda, Art. 5, Rn. 29.

<sup>448</sup> Vgl. Herzog in: Maunz/ Dürig/ Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 91 f.

<sup>449</sup> In Art. 19 II des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und Art. 10 I, S. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, in denen „die Freiheit zum Empfang (...) von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden“

Informationsquellen, wie sie in der Zeit des Nationalsozialismus betrieben wurden, sollte mit der Informationsfreiheit ausgeschlossen werden<sup>450</sup>. Jedem Bürger sollte ermöglicht werden, Haltung und Politik der eigenen Regierung beurteilen zu können.

Weiterhin besteht das Grundrecht der Informationsfreiheit im systematischen Zusammenhang mit dem ebenfalls in Art. 5 I GG enthaltenen Grundrecht auf freie Meinungsäußerung. Hierbei handelt es sich um zwei gleichwertig nebeneinander stehende Grundrechte<sup>451</sup>, die sich in ihrer Funktion ergänzen. Die Meinungsfreiheit liefe nämlich leer, der unter dem Schutz der Informationsfreiheit stehende öffentliche Meinungsbildungsprozess wäre gestört, wenn die Informationsfreiheit nicht jede staatliche Form der Filtrierung von Informationen, die für die Öffentlichkeit geeignet und bestimmt sind, verhindern würde.

Da das Erlangen der Informationen als Voraussetzung für die politische Willensbildung und somit für die Demokratie eine Grundvoraussetzung ist, kann sie nicht dadurch geschützt werden, dass die Informationsfreiheit als Grundlage des Willensbildungsprozesses beschnitten wird. Darüber hinaus würde der Sicherungsfunktion des Art. 5 II GG nicht Rechnung getragen, die darin besteht, sicherzustellen, dass kein Gesetz die Vielfalt der verschiedenen Stimmen der Meinungsbildung behindert, indem bestimmte Informationen aus dem „Konzert der Meinungen“ einfach ausgeschaltet werden<sup>452</sup>.

---

normiert wird, finden diese Intentionen der Grundgesetzgeber zur Einführung der Informationsfreiheit eine Bestätigung.

<sup>450</sup> Vgl. *Hoffmann-Riem* in: Grundgesetz Alternativ-Kommentar, Bd I, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 85.

<sup>451</sup> Vgl. BVerfGE 27, S. 71 (81).

<sup>452</sup> Vgl. *Iranbomy*, Einwanderbares Deutschland, S. 99.

Die Informationen, die die Befragten freiwillig öffentlich gegenüber den Interviewern gemacht haben, sind der Allgemeinheit zugänglich. Diese Informationen unterscheiden sich von exit polls. Exit polls sind keine Informationen, die direkt vom Befragten an die Öffentlichkeit weitergegeben werden. Sie durchlaufen erst einen Prozess der Verarbeitung (mathematisch-statistische Verfahren), um repräsentativ einen Trend aufzuzeigen und nicht die Meinung eines bestimmten Befragten. Diese dürfen laut § 32 II BWG der Allgemeinheit am Wahltag bis Wahlschluss nicht zugänglich gemacht werden. Die Ergebnisse der unveröffentlichten exit polls sind der Allgemeinheit nicht zugänglich, und der Schutzbereich der Informationsfreiheit des Art. 5 I, S. 1, Halbsatz 2 GG durch § 32 II BWG ist somit nicht betroffen.

### 8.3.2. Meinungsfreiheit

Ein Verbot der exit polls kann aber das Grundrecht auf Meinungsfreiheit der Personen, die ein Interesse an der Veröffentlichung der exit polls haben, verletzen. Hierbei können die Auftraggeber, wie Politiker, Redakteure oder Einzelpersonen in Frage kommen und sich hierbei auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit gem. Art. 5 I, S. 1, 1. Halbsatz GG berufen.

Der Schutzbereich des Art. 5 I, S. 1, 1. Halbsatz GG umfasst jede Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung, die darauf gerichtet ist, andere geistig zu überzeugen<sup>453</sup>. Meinungsäußerungen sind „Stellungnahmen, Wertungen, wertende Urteile, Werturteile, Beurteilungen, Einschätzungen, wertende Ansichten, Anschauungen oder Auffassungen“<sup>454</sup>.

---

<sup>453</sup> Vgl. *Wendt* in: von Münch (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 5, Rn. 8.

<sup>454</sup> Vgl. BVerfGE 30, S. 336 (352).

Dem demokratischen Staat ist es generell untersagt, eine Gedankenpolizei zu errichten und dem Bürger vorzuschreiben, was und wie er zu denken hat. Das Recht auf Meinungsfreiheit beinhaltet daher nicht nur den Schutz vor staatlichen Eingriffen in die Bildung oder Äußerung von Meinungen, die sich objektiv als richtig oder wahr darstellen, sondern gilt ebenso bei falschen und unrichtigen Meinungen. Die Frage, ob eine Meinung richtig ist oder nicht und ob der einzelne subjektiv aufrichtig ist und die Äußerung seiner innersten Einstellung entspricht, ist Sache des Bürgers, nicht aber Angelegenheit des Staates. Auch irrtümliche oder bewusst wahrheitswidrige Äußerungen sind daher vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit grundsätzlich umfasst<sup>455</sup>.

Da die Veröffentlichung von Ergebnissen der exit polls keine Stellungnahme beinhaltet und auch keine wertende Äußerung enthält, sondern lediglich in Form von Zahlenangaben die Äußerungen von Wählern sammelt, auswertet und darstellt, kann diese Bekanntgabe nicht unter den Begriff der Meinung gefasst werden. Vielmehr handelt es sich um die Wiedergabe eines sinnlich festgestellten Zustandes des Wahlverhaltens der Bevölkerung und somit um die Wiedergabe einer Tatsache. Mittlerweile besteht nach entsprechenden höchstrichterlichen Entscheidungen insoweit Konsens, dass auch die Verbreitung von Tatsachen durch Art. 5 I GG geschützt wird<sup>456</sup>. Also liegt ein Eingriff auf das Recht in freie Meinungsäußerung vor.

Der Eingriff verstößt aber nur dann gegen die Grundrechtsnorm, wenn er nicht durch den Gesetzesvorbehalt von Art. 5 II GG

---

<sup>455</sup> Die Grenze wird von den allgemeinen Gesetzen gezogen, beispielsweise in den §§ 185 ff StGB.

<sup>456</sup> Während früher angenommen wurde, dass die Tatsachenmitteilungen nicht durch Art. 5 I GG geschützt sind, da sie keine Werturteile enthielten, ist heute nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes – BVerfGE 61, S. 1 (7).- eine Tatsachenmitteilungen durch das Grundrecht der Meinungsfreiheit geschützt, „weil und soweit sie Voraussetzung der Bildung von Meinungen ist, welche Art. 5 I GG in seiner Gesamtheit gewährleistet.“

gedeckt ist. Die Meinungsfreiheit wird nicht schrankenlos gewährleistet<sup>457</sup>. Die in Art. 5 I GG enthaltenen Grundrechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze<sup>458</sup>.

Das BWG ist ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG. § 32 II BWG verbietet nicht eine bestimmte Meinung. Das Veröffentlichungsverbot der exit polls ist kein Verbot einer bestimmten Meinung, sondern es handelt sich hierbei um ein generelles Veröffentlichungsverbot aller exit polls ohne Rücksicht auf deren Auftraggeber, oder bevorzugte bzw. benachteiligte Parteien, Politiker oder bestimmter befragter Personen. Hierbei wird auch keine bestimmte Meinung verboten<sup>459</sup>.

Weiterhin ist in Anwendung der vom BVerfG entwickelten Rechtsprechung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu untersuchen, ob der Grundrechtseingriff zum Schutz eines

---

<sup>457</sup> Vgl. BVerfGE 50, S. 234 (240); Müller / Pieroth: Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter, S. 71.

<sup>458</sup> Der Begriff des allgemeinen Gesetzes im Sinne des Art. 5 II GG ist seit der Weimarer Zeit umstritten (Herzog in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 5, Abs. 1, 2, Rn. 250). Der langdauernde Meinungsstreit ergab, dass formale Merkmale für eine begriffliche Abgrenzung nicht ausreichen. Daher kommt es nicht allein darauf an, ob es sich um Gesetze handelt, die Sonderrechte gegenüber den Grundrechten des Art. 5 I GG enthalten oder die dem Schutze eines Rechtsguts ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung dienen oder die ein gegenüber der Meinungsfreiheit höherrangiges Rechtsgut schützen (Stein, Staatsrecht, § 37 IX 2). Unter Berücksichtigung der Rechtslehre der Weimarer Zeit, die Eingang in die Rechtsprechung des BVerfG gefunden hat (Herzog in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 5, Abs. 1, 2, Rn. 251), sind allgemeine Gesetze die Gesetze, die nicht eine spezielle Meinung bzw. Meinungsäußerung verbieten, sondern dem Schutze eines – ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung – zu schützenden Rechtsguts dienen (BVerfGE 7, S. 198 (209); 28, S. 282 (292); BVerfG, NJW, 1980, 1381 (1384)), dem Schutz eines Gemeinschaftswertes, der gegenüber der Meinungsfreiheit den Vorrang hat. Danach kann § 32 II BWG in das durch Art. 5 I, S. 1, 1. Halbsatz GG geschützte Grundrecht der Meinungsfreiheit verfassungsrechtlich gerechtfertigt eingreifen, wenn es als ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG zugleich ein höherrangiges Rechtsgut schützt (Vgl. BVerfGE 7, S. 198 (209 f.); 62, S. 230 (243 f.); Hoffmann-Riem in: Grundgesetz Alternativ-Kommentar, Bd I, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 39; von Münch in: ders. (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 5, Rn. 67, 69).

<sup>459</sup> Vgl. Dumrath, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 186.

gegenüber der Meinungsfreiheit höherrangigen Rechtsgutes geboten ist<sup>460</sup>.

Dies ist der Fall, wenn der Gesetzgeber

- einen legitimen Gesetzgebungszweck verfolgt,
- der Einsatz des Mittels zur Erreichung des Zwecks geeignet und
- erforderlich ist,
- und wenn die mit dem Gesetz verbundenen Nachteile nicht erkennbar außer Verhältnis zu dem erstrebten Zweck stehen<sup>461</sup>.

Der Gesetzgeber will durch die untersuchte Regelung die unbewusste oder bewusste schädliche Beeinflussung der exit polls auf die Bundestagswahl und die individuelle Wahlentscheidung unterbinden<sup>462</sup>. Damit soll eine denkbare Beeinträchtigung des politischen Meinungsbildungsprozesses der Wähler, dessen Schutz Ausfluss des Demokratieprinzips ist, verhindert werden<sup>463</sup>, was einen legitimen Gesetzgebungszweck darstellt.

Es ist nun zu untersuchen, ob der Einsatz des Mittels zur Erreichung des Zwecks geeignet ist. Ein Mittel ist bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit

---

<sup>460</sup> Vgl. BVerfGE 7, S. 198 (209 f.); 62, S. 230 (243 f.).

<sup>461</sup> Vgl. *Stein*. Staatsrecht, § 29 V, S. 240 f.

<sup>462</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/9523 ff.

<sup>463</sup> Nach der Begründung des Gesetzes: „[...] Gerade wegen der relativen Verlässlichkeit der neuen demoskopischen Methode besteht die Gefahr, dass bei künftigen Wahlen von Seiten der Parteien, interessierten Institutionen und dergleichen mehr Wählernachfragen in den ersten Stunden des Wahltages veranstaltet werden und nach Auswertung gegen Mittag ein vermeintliches Wahlergebnis folgt. Wenn ein solches Nachfrageergebnis am Wahltag verbreitet wird, ist eine unzulässige Wahlbeeinflussung nicht auszuschließen. [...] Die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen und freien Wahlen wären jedoch verletzt, wenn am Wahltag vormittags ohne und nachmittags mit Nachfragewissen gewählt würde.“ Vgl. BT-Drucks. 8/2306.

der Zweckerreichung genügt<sup>464</sup>. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu<sup>465</sup>. Es ist vornehmlich seine Sache, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will<sup>466</sup>.

Der Gesetzgeber nimmt an, dass das Veröffentlichungsverbot der exit polls ein geeignetes Mittel ist, die mit der Wahlbeeinflussung verbundenen Gefahren zu bekämpfen. Zwar bestünde die Möglichkeit, dass durch eine verbindliche Übereinkunft und Selbstbeschränkung aller deutschen Rundfunk- und Fernsehanstalten Wählernachfragen nicht vor Schließung der Wahllokale zu senden, dem Gesetzesziel auch entsprochen werden könnte. Dies würde jedoch nur die „Gefahr des manipulativen Einsatzes von Wahlergebnisvoraussagen“ vermindern<sup>467</sup>, jedoch nicht eliminieren. Es sind daher Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass das Weniger an Informationsmöglichkeiten, das sich der Gesetzgeber von dem Veröffentlichungsverbot der exit polls verspricht, geeignet sein kann, die vollständige Abwehr der Wahlbeeinflussung durch die Veröffentlichung der exit polls, welche mit den vom Gesetzgeber angenommenen Gefahren für die Demokratie verbunden ist, zu erreichen. Die in § 32 II BWG getroffene Regelung stellt ein geeignetes Mittel dar, um manipulative Beeinflussungen des Wählers zu verhindern und kann daher dem Gesetzeszweck dienen<sup>468</sup>.

Weiter müsste die Regelung aber auch zur Erreichung des vorausgesetzten Zwecks erforderlich sein.

---

<sup>464</sup> Vgl. BVerfGE 96, S. 10 (23); 103, S. 293 (307).

<sup>465</sup> Vgl. *Baer*, Vermutungen zu Kernbereichen der Regierung und Befugnissen des Parlaments S. 525 ff.

<sup>466</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, 1261 (1264).

<sup>467</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2306.

<sup>468</sup> Vgl. Eignungsdefinition BVerfGE 33, S. 171 (187); 63, S. 88, (115).

Der Gesetzgeber verfügt über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum. Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwehr der Gefahren der demokratiefeindlichen Wahlbeeinflussung, die nach seiner Auffassung mit der Veröffentlichung von exit polls verbunden ist, für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten <sup>469</sup>.

Bezüglich der Tatsachen, die dem Gesetzgeber in diesem Zusammenhang bekannt waren, bzw. den Erfahrungen, die er in dieser Sache gemacht hat, wird die Begründung des Gesetzgebers herangezogen:

„Bei den Landtagswahlen in Hessen und Bayern am 8. und 15. Oktober 1978 haben demoskopische Institute so genannte Wählernachfragen veranstaltet. Die Auswertung dieser Nachfragen ermöglichte den deutschen Rundfunk- und Fernsehanstalten bereits gegen 18 Uhr, also zum Zeitpunkt des Schließens der Wahllokale, ein Wahlergebnis vorauszusagen, das dem tatsächlichen, amtlichen Wahlergebnis erstaunlich nahe kam. Gegenüber der bisher üblichen Methoden wurde damit eine verlässliche Voraussage ca. 1 Stunde früher möglich.“<sup>470</sup>

Weiterhin hat auch der Gesetzgeber in seiner Begründung erklärt, dass die Veröffentlichungsfreiheit der exit polls in Amerika nicht als Argument für die Einführung der exit polls in der

---

<sup>469</sup> Vgl. BVerfGE 102, S. 197 (2189); BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, NJW 2006, 1261 (1264).

<sup>470</sup> BT-Drucks. 8/2306.

Bundesrepublik Deutschland herangezogen werden dürfe, da in den Vereinigten Staaten die West- und Ostküste einem Zeitunterschied unterlägen<sup>471</sup>.

Hinsichtlich der angeblichen Gefahrenabwehr für das demokratische Prinzip der Wahlen durfte der Gesetzgeber zwar davon ausgehen, dass er mit Hilfe eines Verbotes der Veröffentlichung der exit polls den Erhalt eines verfassungsmäßigen Wahlablaufes sichern kann.

Erforderlich ist jedoch das totale Verbot der Veröffentlichung der exit polls nur dann, wenn Bedarf an dieser Regelung besteht, das heißt im vorliegenden Fall, wenn tatsächlich von der Veröffentlichung von exit polls eine schädliche Beeinflussung des Wählerwillens ausginge, die den in Art. 38 I 1 GG enthaltenen Grundsatz der allgemeinen, freien und gleichen Wahl verletzt<sup>472</sup>.

Allgemein ist eine Wahl, wenn dem Wahlbürger die staatsbürgerliche Teilnahme an der Wahl als Bildung des Staatswillens und der Legitimierung der Staatsgewalt gewährleistet wird<sup>473</sup>. Ein Ausschluss vom Wahlrecht ist danach unzulässig, wenn dieser Ausschluss auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glaube, religiöser oder politischer Anschauung oder dem Nachweis eines Mindestbildungsstandes oder bestimmten Steuerzahlungen beruht<sup>474</sup>. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl fordert insbesondere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können soll. Als spezieller Gleichheitssatz ist dieser Grundsatz auf Gleichheit beim Zugang

---

<sup>471</sup> Vgl. BT-Drucks. 8/2306.

<sup>472</sup> Laut Gesetzgeber werden die enthaltenen Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl durch die Veröffentlichung der exit-polls verletzt, Vgl. BT-Drucks. 8/2306.

<sup>473</sup> Vgl.: *Lamers*, Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, S. 26.

<sup>474</sup> Vgl. BVerfGE 15, S. 165 (166 ff); 36, S. 139 (141).

zur Wahl gerichtet. Der Zugang zur Wahl wird jedoch zu keiner Zeit durch die Veröffentlichung von exit polls berührt.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl in seiner Ausprägung als Erfolgswertgleichheit besagt, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Mandatsverteilung des Parlaments ausüben kann.

Richtig ist zunächst, dass das Wählerverhalten durch Umfrageergebnisse beeinflusst wird. In der Bundesrepublik Deutschland zeigen die aus Nachwahlbefragungen gewonnenen Daten, dass die Ergebnisse von Wahlumfragen bei der Entscheidungsfindung vor allem der Wechsel- und Splitterwähler eine Rolle spielen. Derartige Wähler schätzen anhand der Umfrageergebnisse ein, wie sie ihrer Stimme das meiste Gewicht verleihen können<sup>475</sup>. Betroffen hiervon sind vor allem Wähler der kleinen Parteien, die mit den Informationen der Wahlprognosen bestimmen können, ob ihre Stimmabgabe zu einer politischen Wirkung führt oder durch das Nichterreichen der 5%-Sperrklausel ihrer Partei politisch wirkungslos bleibt<sup>476</sup>. Auch der rationale<sup>477</sup> und taktische Wähler<sup>478</sup>, der gerade in einer politikverdrossenen Gesellschaft sein Recht auf politische Mitbestimmung ausüben möchte und somit zur Vitalisierung der Demokratie beiträgt, profitiert von den Ergebnissen demoskopischer Veröffentlichungen, im besonderen exit polls.

---

<sup>475</sup> Vgl. *Brettschneider*, Meinungsumfragen, S. 65.

<sup>476</sup> Ausführliche Ausführungen zur 5%Klausel des deutschen Wahlrecht in: *Wenner*, Sperrklausen im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland; *Linck*, Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5% - Klausel, Die Öffentliche Verwaltung-November 184, Heft 21, 884-887.

<sup>477</sup> Vgl. *Shahla*, Empirische Wahlforschung und Wählerrationalität: Zum Stellenwert der Sachthemenorientierung im Prozess der Wahlentscheidung, S. 97 ff.

<sup>478</sup> Vgl. *Thurner*, Taktisch oder aufrichtig? Zur Untersuchung des Stimmensplittings bei Bundestagswahlen, S. 163 f.; *Schoen*, Vieles anders, aber nicht alles schlechter - Eine Erwiderung auf Paul W Thurners Kritik, S. 166 f.

Der Wähler kann sich bei Kenntnis bestimmter Umfrageergebnisse sehr viel bewusster entscheiden, wie sich seine Stimme im Gesamtzusammenhang des Wahlergebnisses auszuwirken vermag. Exit polls liefern den Wählern Zahlen, die jedoch von ihm in unterschiedlicher Weise interpretiert werden und zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen führen.

Das Bundeswahlgesetz sieht außerdem an einigen Stellen die Möglichkeit vor, dass bei Stimmabgabe einzelne Wahlergebnisse bereits bekannt sind<sup>479</sup>. An mehreren Stellen des BWG sind Regelungen vorhanden, die eine Stimmabgabe im Rahmen einer Nach- oder Wiederholungswahl, also nach Vorliegen und Bekanntgabe des Wahlergebnisses, vorsehen. § 43 I BWG räumt die Möglichkeit zur späteren Stimmabgabe ein. § 44 I Alt. 2 BWG gewährleistet das Recht der Wiederholungswahl. Es kann nicht verhindert werden, dass im Falle einer Wiederholungswahl ein Teil der Wähler das Wahlergebnis im Übrigen bereits kennt, da die Notwendigkeit einer Wiederholungswahl sich erst zu einem späteren Zeitpunkt herausstellt. In beiden Fällen hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen, dass Wahlergebnisse nicht veröffentlicht werden dürfen. Vielmehr bestimmt das aus dem Demokratieprinzip fließende Transparenzgebot, dass Wahlergebnisse unverzüglich bekannt zu machen sind. Somit besteht bei der öffentlichen Bekanntmachung von exit polls auch keine Gefahr der Verletzung der verfassungsmäßigen Erfolgswertgleichheit<sup>480</sup>.

Weiterhin sichert der Grundsatz der Freiheit der Wahl die Ausübung des Wahlrechts ohne Zwang oder sonstige unzulässige

---

<sup>479</sup> Zur neuen Methoden der Internetwahlen Vgl. *Rüß*, E-democracy-demokratie und Wahlen im Internet, S. 518 f.

<sup>480</sup> In dem Zusammenhang ist auch die Argumentation des Gesetzgebers nicht haltbar, dass durch die Kenntnisnahme der exit polls automatisch zwei Klassen von Wählern verursacht werden, die eine, die ohne Nachfrage-Wissen wählt, und die andere, die Nachfrage-Wissen hat, und hierdurch der allgemeine Gleichheitsgrundsatz gem. Art 3 Abs.1 GG verletzt sein könnte (BT-Drs. 8/9524).

Beeinflussung von außen. Ferner verbietet er eine vermeidbare Verengung der Entschließungsfreiheit des Wählers. Aus dem Faktum, dass der Wähler durch Kenntnisnahme der Ergebnisse von exit polls falsche Konsequenzen für seine Stimmabgabe ziehen könnte, hat der Gesetzgeber den Schluss gezogen, dass hierdurch die Freiheit der Wahl beeinträchtigt wird<sup>481</sup>.

Zweifellos wird durch die Bekanntgabe von exit polls kein Zwang oder Druck auf die Wähler ausgeübt<sup>482</sup>. Die Bekanntgabe führt aber auch nicht zu einer unzulässigen Verengung der Entschließungsfreiheit. Zwar vermag die Kenntnis von exit polls die Willensentschließung zu beeinflussen. Die Freiheit des Entschlusses, das heißt die persönliche Freiheit zur Stimmabgabe in welche Richtung auch immer, wird dagegen nicht berührt. Vielmehr wird die Entschließungsfreiheit durch die Kenntnisnahme von exit polls eher vergrößert, weil die Wähler besser wissen, wie sich ihre Stimme im Gesamtergebnis widerspiegeln wird und wie sie ihre Stimme am wirkungsvollsten einsetzen können. Welche Schlüsse sie aus den zusätzlichen Informationen ziehen, bleibt ihnen überlassen<sup>483</sup>.

---

<sup>481</sup> Auf Grund der Kenntnis dieser Informationen könnten beispielsweise Anhänger der Partei X den Entschluss fassen, lieber eine andere Partei mit der Zweitstimme zu wählen, da zu viele zusätzliche Stimmen für die Partei X zum Verlust eines Bundestagsmandats führen würden. Gegner der Partei X könnte gerade dieser Sachverhalt dazu bewegen, der Partei X ihre Stimme zu geben.

<sup>482</sup> Vgl. *Donsbach*, Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampf-Kommunikation – Empirische und normative Aspekte der Hypothese über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Wählermeinung, S. 407.

<sup>483</sup> Bei der Wahlbeteiligung könnte der Wähler durch Ergebnisse von Meinungsumfragen beeinflusst werden: – Die Anhänger des vorausgesagten Siegers gehen nicht mehr zur Wahl, da dessen Wahlsieg ohnehin festzustehen scheint, – Die Anhänger des vorausgesagten Verlierers gehen nicht zur Wahl, da dessen Wahlniederlage ohnehin festzustehen scheint, – Sonstige Wähler gehen nicht zur Wahl, da ihre Stimmen keinen Einfluss mehr zu haben scheinen, – In einer Pattsituation kann die Veröffentlichung einer diesbezüglichen Prognose eine erhebliche zusätzliche Mobilisierung des jeweiligen Wählerpotentials verursachen. Die Veröffentlichung der Ergebnisse von Wahlumfragen kann aber auch den genau gegenteiligen Effekt bei der Wahlbeteiligung verursachen. Bei seiner Wahlentscheidung könnte der Wähler durch die Ergebnisse von Meinungsumfragen in zweierlei Weise beeinflusst werden: Die

Die Wähler in der Bundesrepublik Deutschland können auch nach der Veröffentlichung eines exit polls im Mehrheitsparteiensystem die eigene Präferenz in punkto Wahlentscheidung setzen. Die möglichen Auswirkungen ändern nichts an der Tatsache, dass der Wähler seine Entscheidung frei trifft. Auch wenn er seine Stimme einer in den exit polls führenden oder zurückliegenden Partei aus Konformismus, Protest oder als Mitläufer geben will, ist diese Entscheidung als freie Wahlentscheidung vom Gesetzgeber zu respektieren. Auch eine Entscheidung, nicht zur Wahl zu gehen, die ohne Zwang erfolgt, ist weiterhin eine freie Entscheidung, die als eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gemäß Art. 1 I GG in Verbindung mit Art. 2 I GG schutzwürdig ist. Eine antidemokratische Wirkung der Veröffentlichung von exit polls ist nicht ersichtlich. Insbesondere wird der nach Art. 38 I 1 GG enthaltene Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht verletzt.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass es die Intention des Gesetzgebers war, den politischen Willensbildungsprozess des Staates durch die Einschränkung des Grundrechts der Meinungsfreiheit zu schützen. Art. 5 I GG garantiert die freie Verbreitung und Information, welche für den politischen Willensbildungsprozess notwendig ist und mit derer eine geistige Einflussnahme auf andere erst möglich wird. Dies kennzeichnet den demokratischen Willensbildungsprozess. Die Meinungs- und Willensbildung des einzelnen Bürgers, die schließlich zu einem bestimmten Wahlverhalten führt, muss ein Ergebnis des freien Willensbildungsprozesses bleiben. Reglementierungen, die sich gegen sämtliche wahlbezogene Meinungsäußerungen richten, liefern diesem Gebot zuwider. Hierin eingeschlossen sind

---

Wähler wählen die in Wahlumfragen führende Partei bzw. den führenden Kandidaten (Bandwagon-Effekt), Die Wähler geben ihre Stimme der in Meinungsumfragen zurückliegenden Partei oder dem zurückliegenden Kandidaten (Mitleidseffekt).

Veröffentlichungsverbote von exit polls, so dass sich auch die Höherrangigkeit der Grundrechte aus Art. 5 I GG gegenüber dem Schutzzweck eines Veröffentlichungsverbotes gem. § 32 II BWG aus dem Sinn und Zweck dieser Grundrechte, die jede Form der Meinungsäußerung ohne Rücksicht auf eine Differenzierung bezüglich ihres Wertes schützen, ergibt<sup>484</sup>. Die Qualifizierung einer politischen Meinung bezüglich der Wahlen nach Wert oder sittlicher Qualität durch den Staat, würde den umfassenden Grundrechtsschutz der Meinungsfreiheit relativieren.

Der Gesetzgeber befürchtete die korrekt ermittelten und berechneten Wahlprognosen. Dies ergibt sich ausdrücklich aus seiner Begründung zum Veröffentlichungsverbot der exit polls. Die Gesetzgebung vollzog er ohne wissenschaftliche Erkenntnisse oder Heranziehung von Gutachtern innerhalb kürzester Zeit. Entgegen der Behauptung des Gesetzgebers, dass die Wahlen vor Beeinflussung durch exit polls geschützt werden sollen, ist festzustellen, dass zu dem Zeitpunkt kein Nachweis für eine Gefährdung der Wahlen durch exit polls vorlag.

§ 32 II BWG greift in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit ein und verstößt, da der Eingriff nicht durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 5 II GG gedeckt ist, gegen Art. 5 I, S. 1, 1. Halbsatz GG und ist verfassungswidrig.

### 8.3.3. Pressefreiheit

Die öffentliche Bekanntgabe von exit polls obliegt auch der Presse, sie wird aber durch das Veröffentlichungsverbot des § 32 II BWG verhindert.

---

<sup>484</sup> *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 193

Als Presse werden alle zur Verbreitung geeigneten und bestimmten Druckerzeugnisse bezeichnet<sup>485</sup>. Die Pressefreiheit „reicht von der Beschaffung bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen“<sup>486</sup>. Aufgabe der Presse ist die möglichst umfassende Information der Bürger über alle denkbar relevanten Ereignisse und Fragen. Hierbei ist vorausgesetzt, dass hierzu auch einseitige, manipulative oder unrichtige Darstellungen gehören. Hier können nur die allgemeinen Gesetze erforderlichenfalls Schranken setzen<sup>487</sup>. Zweck des weiten, der Presse gewährten Schutzbereiches ist die Gewährleistung einer möglichst umfassenden Vielfalt an veröffentlichten Meinungen und Informationen.

Die Presse veröffentlicht nach eigenem Ermessen des jeweiligen Organs diejenigen Meinungen und Informationen, die sie für berichtenswert hält, und bereitet diese nach eigenem Gutdünken auf. Die Presse kann aber auch als Auftraggeber an Meinungsforschungsinstitute herantreten, um während der laufenden Wahlen über Umfragen, beispielsweise exit polls, zu berichten<sup>488</sup>. Das Verbot der Veröffentlichung von exit polls stellt daher einen Eingriff in den Schutzbereich der Pressefreiheit dar. Dies ist bei staatlicher Einflussnahme auf Auswahl, Art und Inhalt der Berichterstattung besonders schwerwiegend.

Dies kann allerdings nicht zur Folge haben, dass Freiheit der Medien unbeschränkt gewährleistet wird. Vielmehr steht die einzelne Veröffentlichung unter dem Vorbehalt der allgemeinen

---

<sup>485</sup> Vgl. *Pieroth / Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 646.; *Löffler / Ricker*, Handbuch des Presserechts, S. 33 f.; *Kaiser*, Das Recht des Presse-Grosso, S. 79.

<sup>486</sup> Vgl. BVerfGE 77, S. 65 (74); *Pieroth / Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 647; *Wufka*, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 35 f.; *Ricker*, Unternehmensschutz und Pressefreiheit, S. 22 ff.; *Mathy*, Das Recht der Presse, S. 26.

<sup>487</sup> Presse und Medien werden als Vierte Gewalt (neben Legislative, Exekutive und Judikative) bezeichnet.

<sup>488</sup> Vgl. *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 51.

Gesetze nach Art. 5 II GG, die unter anderem die Veröffentlichung von beleidigenden oder verleumderischen Informationen verbieten. Vorliegend wird allerdings eine ganze Kategorie von Informationen mit einem Veröffentlichungsverbot belegt.

Dies wäre zulässig, wenn es durch den Gesetzesvorbehalt gedeckt wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall, da ein Totalverbot der Veröffentlichung von exit polls nur dann die Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts erfüllen könnte, wenn diese Regelung erforderlich wäre, wenn also von der Veröffentlichung ein schädlicher Einfluss auf den Wählerwillen und die Entschließungsfreiheit des Wählers ausgehen könnte.

Es war dargestellt und gezeigt worden, dass die Veröffentlichung von exit polls keinen verfassungswidrigen Einfluss auf die Wahlentscheidung hat<sup>489</sup>. Die Wähler können auch nach der Veröffentlichung eines exit-poll in völliger Freiheit unter Berücksichtigung aller zugänglichen Informationen ihre Wahlentscheidung treffen. Das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 I, S. 2, 1. Alt. GG wird durch § 32 II BWG verletzt. Die Norm ist verfassungswidrig.

#### 8.3.4. Rundfunkfreiheit

Unter den Begriff Rundfunk wird mittlerweile entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut auch das Fernsehen subsumiert<sup>490</sup>. Aufgabe und Funktion dieser Medien umfassen die Herstellung<sup>491</sup>

---

<sup>489</sup> *Donsbach*, Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampf-Kommunikation – Empirische und normative Aspekte der Hypothese über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Wählermeinung, S. 407.

<sup>490</sup> Vgl. BVerfGE 12, S. 205, (226); *Degenhart* in: Bonner Kommentar, Art. 5 I, II, Rn. 508.

<sup>491</sup> Vgl. *Degenhart* in: Bonner Kommentar, Art. 5 I, II, Rn. 511; *Herzog* in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 I, II, Rn. 195.

und Ausstrahlung von Sendungen<sup>492</sup>. In den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit fallen alle wesensmäßig mit der Veranstaltung von Rundfunk und Fernsehen zusammenhängenden Tätigkeiten, von der Beschaffung der Informationen und der Produktion der Sendungen bis hin zu ihrer Verbreitung, sowohl eigene als auch fremde Meinungen<sup>493</sup>.

Die Berichterstattung ist Teil des Programms und wird durch die Programmfreiheit geschützt<sup>494</sup>. Wie bereits dargestellt, ist die Veröffentlichung der Ergebnisse der exit polls als meinungsbildende Tatsachenmitteilung durch die Meinungsfreiheit gedeckt<sup>495</sup>. Sie hat meinungsbildende Funktion und unterscheidet sich deshalb nicht vom übrigen Programm der Rundfunkanstalten<sup>496</sup>. Die Entscheidung des Rundfunkveranstalters, die Ergebnisse der exit polls auszustrahlen, ist Bestandteil seiner publizistischen Tätigkeit<sup>497</sup>.

Das Verbot der öffentlichen Bekanntmachung von exit polls stellt einen Eingriff in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 I, S. 2, 2 Alt. GG dar. Jede Behinderung der verfassungsrechtlich geschützten Tätigkeit der Rundfunkanstalten ist ein grundsätzlich unzulässiger Eingriff in die Rundfunkfreiheit<sup>498</sup>. Eine solche Beeinträchtigung ist bei einer staatlichen Einflussnahme auf Auswahl, Art und Inhalt der

---

<sup>492</sup> Vgl. *von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, T II 2.

<sup>493</sup> Vgl. BVerfGE 10, S. 118 (121); 12, S. 205 (260); 20, S. 162 (176); 66, S. 116 (133); 77, S. 65 (74).

<sup>494</sup> Vgl. *Degenhart* in: Bonner Kommentar, Art. 5 I, II, Rn. 513.

<sup>495</sup> Vgl. *Wilhelm*, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, S. 64.

<sup>496</sup> Vgl. *Barth*, Die Rundfunkunternehmerfreiheit und ihre Auswirkungen auf das Bayerische Medienerprobungs- und Entwicklungsgesetz, S. 124 f.

<sup>497</sup> Vgl. Ebenda, S. 125.

<sup>498</sup> Vgl. *Jarass* in: Jarass / Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland-Kommentar, Art. 5, Rn. 35.

veröffentlichten oder zur Veröffentlichung beabsichtigten Informationen besonders schwerwiegend<sup>499</sup>.

Wie bereits oben geprüft, ist dieser Eingriff in das Freiheitsrecht nicht erforderlich, weil die Veröffentlichung von exit polls entgegen der Annahme des Gesetzgebers keinerlei schädliche Wirkungen im Gefüge des demokratischen Systems und der Wahlen befürchten lässt. Folglich ist der gesetzliche Eingriff in die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 I, S. 2, 2 Alt. GG verfassungswidrig.

### 8.3.5. Zensurverbot

Das Zensurverbot schützt der Natur der Sache nach nur den Hersteller eines Geisteswerkes, nicht aber dessen Bezieher<sup>500</sup>. Zensur im Sinne des Art. 5 I, S. 3 GG ist ein „präventives Verfahren, vor dessen Abschluss ein Werk nicht veröffentlicht werden darf“<sup>501</sup>. Dadurch wird nur die Vor- oder Präventivzensur erfasst<sup>502</sup>. Vorzensur bedeutet die Verpflichtung, vor der Herstellung oder Vertreibung das Kommunikationsprodukt einer staatlichen Stelle vorzulegen, welche die Veröffentlichung dann zulassen oder verbieten kann<sup>503</sup>. Durch § 32 II BWG ist jede öffentliche Bekanntgabe der exit polls verboten. Zwar handelt es sich hier um ein Verbotsgesetz, das Veröffentlichungen bestimmter Informationen untersagt. § 32 II BWG schreibt aber nicht vor, dass eine staatliche Stelle darüber zu entscheiden hat, ob und ggf. welche Ergebnisse der exit polls veröffentlicht werden

---

<sup>499</sup> Vgl. BVerfGE 59, S. 231, (258); *Wendt* in: von Münch / Kunig (Hrsg.), Art. 5, Rn. 46; *Ricker*, Staatsfreiheit und Rundfunkfinanzierung, S. 2199.

<sup>500</sup> Vgl. *Pieroth / Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 688.

<sup>501</sup> Vgl. BVerfGE, 33, S. 52 (71 ff.); 73, S. 118 (166); 83, S. 130 (155); 87, S. 209 (230).

<sup>502</sup> Vgl. *Katz*, Staatsrecht, Rn. 733; *Hoffman-Riem* in: Grundgesetz Alternativ-Kommentar, Bd. I, Art. 5, Abs. 1, 2, Rn.: 78.

<sup>503</sup> Vgl. BVerfGE 47, S. 198 (236); 73, S. 118, (166); *Hoffmann-Riem* in: Grundgesetz Alternativ-Kommentar, Bd. I, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 78 f.

dürfen oder nicht. Niemand ist nach § 32 II BWG verpflichtet, sich vor der öffentlichen Bekanntgabe der exit polls einem behördlichen Genehmigungsverfahren zu unterwerfen.

§ 32 II BWG führt daher keine Zensur ein und verstößt nicht gegen das Zensurverbot gemäß Art. 5 I, S. 3 GG.

### 8.3.6. Wissenschaftsfreiheit

§ 32 II BWG greift in unzulässiger Weise in die Wissenschaftsfreiheit der Meinungsforscher, Meinungsforschungsinstitute und Wissenschaftler an den Hochschulen gemäß Art. 5 III, S. 1 GG ein.

Die Meinungsforschungsinstitute bedienen sich bei der Gewinnung ihrer Erkenntnisse sozialwissenschaftlicher demoskopischer Methoden<sup>504</sup>, so dass die dortigen Verfahren den Anforderungen des Art. 5 III, S. 1 GG genügen. Das Wählerverhalten ist ein sehr komplexes und forschungsbedürftiges Thema. Gerade in der Zeit vor den Wahlen stellen die Wählerschaft und ihr Verhalten einen besonderen sozialwissenschaftlichen Untersuchungsgegenstand dar<sup>505</sup>. Es

---

<sup>504</sup> Als wissenschaftlich werden Betriebe bezeichnet, die Tätigkeiten ausüben, die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch der Wahrheitsermittlung anzusehen sind ( BVerfGE 35, S. 79 (113); 47, S. 327 (367)). Das Merkmal „planmäßig“ fordert ein methodisch geordnetes Denken, „ernsthaft“ bringt zur Geltung, dass Wissenschaft stets einen gewissen Kenntnisstand voraussetzt und pflegt. Die „Wahrheitsermittlung“ setzt voraus, dass die gewonnenen Erkenntnisse ständig kritisch in Frage gestellt werden (*Pieroth / Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 706). Bezeichnend für Wissenschaft ist das Bemühen um ein Erkenntnisverfahren, das eine möglichst große Zuverlässigkeit der Objektivität des Aussageinhalts, also der Richtigkeit der Aussagen, gewährleistet. Dabei kommt es nicht darauf an, dass die gewonnenen Erkenntnisse objektiv richtig sind (*Stein*, Staatsrecht, § 46 II 1. a, S. 385).

<sup>505</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Wahlbürger, insbesondere in der Zeit des Wahlkampfes, ein starkes Wählerbewusstsein entwickeln. Im Verlauf des Wahlkampfes nimmt die geistige Auseinandersetzung der Wahlbürger mit den Wahlthemen zu. Diese erreicht den Höhepunkt mit den Wahlen und klingt danach ab.

liegt in der Natur der Sache, dass Forschungen über Wahlverhalten vor allem in der Wahlzeit vorgenommen werden. Einflüsse auf die Willensbildung der Wähler verstärken sich mit abnehmendem zeitlichen Abstand zum jeweiligen Wahltermin, so ergeben sich auch wissenschaftliche Interessen für die Untersuchung der schädlichen oder unschädlichen Wirkungen der Veröffentlichung der manipulierten oder nicht manipulierten exit polls auf unterschiedliche Wählertypen.

In dieser Zeit muss auch die Kommunikation zwischen den Wissenschaftlern gewährleistet werden. Denn es ist den Demoskopern nicht zuzumuten, allein und ohne die Möglichkeit des unbeschränkten Meinungs- und Informationsaustausches zu arbeiten. Gerade im Hinblick auf den temporären Charakter des Untersuchungsgegenstandes müssen die Wissenschaftler die Möglichkeit haben, noch während der laufenden Untersuchungen die Ergebnisse und Methoden zu diskutieren und zu überprüfen. Diese wissenschaftlichen Tätigkeiten können effektiv nur öffentlich verlaufen und setzen die Bekanntgabe der Ergebnisse von Meinungsumfragen voraus.

Wissenschaftliche Veröffentlichungen sind durch Art. 5 III GG geschützt<sup>506</sup>. Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat jeder, der in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist - vorbehaltlich der Treuepflicht gemäß Art. 5 III, S. 2 GG – ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und

---

<sup>506</sup> Vgl. *Bleckmann*, Staatsrecht II, S. 730; Hailbronner Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, § 24, Rn. 1; *Kimminich*, Das Veröffentlichungsrecht des Wissenschaftlers, S. 123; *Rehbinder*, Zu den Nutzungsrechten an Werken von Hochschulangehörigen, S. 366; *Steinfort*, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Veröffentlichungsfreiheit des Wissenschaftlers, S. 3, 28; *Bull*, Staatlich geförderte Forschung in privatrechtlichen Institutionen, S. 54; *Ulrich*, Privatrechtsfragen der Forschungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 293 f.; *Tuppy*, Wissenschaftsfreiheit und Forschungsorganisation, S. 182; *Schmitt Glasser*, Die Freiheit der Forschung, S. 113; *Merton*, Entwicklung und Wandel von Forschungsinteressen, S. 94; *Bühl*, Einführung in die Wissenschaftssoziologie, S. 115; *Frank*, Zur Medienfreiheit der wissenschaftlichen Fachzeitschriften, S. 1172 f.

Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse<sup>507</sup>. Die Veröffentlichung der Forschungsergebnisse ist ein Teil der Kommunikation zwischen den Wissenschaftlern. Der wissenschaftliche Fortschritt setzt die Auseinandersetzung, die gegenseitige geistige Anregung unter Wissenschaftlern, voraus. Je mehr Wissenschaftler sich aus unterschiedlichen Blickrichtungen und in freier Auseinandersetzung mit einem Problem beschäftigen, desto leichter ist die Überwindung der strukturellen Probleme der Wahrheitsfindung<sup>508</sup>. Wissenschaft ohne Veröffentlichung ist undenkbar<sup>509</sup>, da die Wissenschaft gerade durch Verbreitung der Ergebnisse eine Wirkung entfalten kann. Der freie Austausch wissenschaftlicher Informationen zählt zu den fundamentalen Normen des Sozialsystems Wissenschaft<sup>510</sup>. Erst die Veröffentlichungen eröffnen der scientific community<sup>511</sup> die Möglichkeit, die gefundenen Ergebnisse zur Kenntnis zu nehmen, zu diskutieren, in Zweifel zu ziehen, fortzuführen oder als unrichtig zu verwerfen. Deswegen ist Wissenschaft auf Veröffentlichung angelegt und angewiesen<sup>512</sup>. Somit ist auch die Veröffentlichung von exit polls vom Schutzbereich des Art. 5 III GG umfasst.

Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit können wie die Eingriffe in die Grundrechte der Meinungsfreiheit durch Verbote, Sanktionen und schutzbereichsverkürzende tatsächliche Maßnahmen

---

<sup>507</sup> Vgl. BVerfGE 35, S. 79 (112 f.), *Hellermann*, Die sogenannte negative Seite der Freiheitsrechte, S. 144 f.; *Dicker*, Naturwissenschaften und Forschungsfreiheit, S. 271.

<sup>508</sup> Vgl. *Classen*, Wissenschaftsfreiheit außerhalb der Hochschule, S. 88.

<sup>509</sup> Vgl. *Dicker*, Naturwissenschaften und Forschungsfreiheit, S. 105.

<sup>510</sup> Vgl. *Bühl*, Einführung in die Wissenschaftssoziologie, S. 114 ff.; *Blankenagel*, Wissenschaftsfreiheit, S. 145.

<sup>511</sup> Vgl. *Falter / Rattinger*, Taugt sie wirklich so wenig - die deutsche Wahlforschung?, S. 360. Übersetzt auf Deutsch „wissenschaftlichen Gemeinschaft“.

<sup>512</sup> Vgl. BVerfGE 47, S. 327 (375); *Bauer*, Wissenschaftsfreiheit in Lehre und Studium, S. 80 f.; *Kirchhof*, Wissenschaft in verfasster Freiheit, S. 7; *Theis*, Ausbildungs- und Wissenschaftsfreiheit, S. 217, *Meusel*, Grundprobleme des Rechts der außeruniversitären „staatlichen“ Forschung, S. 52; *Jakob*, Forschungsfinanzierung durch den Bund, S. 545.

erfolgen<sup>513</sup>. Sie können sowohl das Herstellen (Werkbereich) als auch die Veröffentlichung (Wirkbereich) der Wissenschaft treffen<sup>514</sup>. Das Veröffentlichungsverbot der exit polls stellt einen Eingriff in den Wirkbereich der Meinungsforscher und somit in den Schutzbereich des Art. 5 III GG dar. Der Schutzbereich des Art. 5 III GG liefe leer, würde er exit polls nur als Werkbereich garantieren, nicht aber gleichzeitig die unbehinderte Veröffentlichung der gefundenen Ergebnisse im Rahmen des Wirkungsbereichs.

Der Eingriff wäre verfassungsmäßig, wenn er durch die verfassungsimmanenten Schranken des Art. 5 III. GG gedeckt wäre. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass in dem hier diskutierten Zusammenhang die Freiheit der Wissenschaft durch das Grundgesetz selbst eingeschränkt wäre<sup>515</sup>. Die Intention des Gesetzgebers bei Verabschiedung von § 32 II BWG war, den Willensbildungsprozess des Wählers vor schädlichen Beeinträchtigungen zu schützen und damit eine der Grundlagen des demokratischen Prinzips. Wie bereits oben geprüft, ist dieser Eingriff in das Freiheitsrecht nicht erforderlich, weil die Veröffentlichung von exit polls entgegen der Annahme des Gesetzgebers keinerlei schädliche Wirkungen im Gefüge des demokratischen Systems und der Wahlen befürchten lässt. Um

---

<sup>513</sup> Vgl. *Pieroth / Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 704, 712.

<sup>514</sup> Vgl. *Pieroth / Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 704.

<sup>515</sup> Im Art. 5 III GG ist nur die Schranke des Art. 5 III, S. 2 GG ersichtlich. Fraglich ist, ob darüber hinaus die Schranken des Art. 5 II GG das Grundrecht einschränken. Von der überwiegenden Meinung, der Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG, wird eine solche Anwendung des Schrankenvorbehalts aus Art. 5 II GG auf die Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 III GG jedoch abgelehnt (*Scholz* in: *Maunz / Dürig / Herzog* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. I, Art. 5 Abs. 3, Rd. 11. ). Dagegen spricht zunächst die systematische Trennung der Grundrechte. Art. 5 III GG ist gegenüber Art. 5 I GG *lex specialis*. Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit genießt eine hervorragende Bedeutung, diese käme bei der Anwendung der Schranken aus Art. 5 II GG nicht zu tragen. Die Grenzen der Wissenschaftsfreiheitsgarantie sind daher nur vom Grundgesetz selbst zu bestimmen (BVerfGE 30, S. 173 (193) ). Dies verbietet, die Schranken des Art. 5 II GG auf den Art. 5 III GG anzuwenden (BVerfGE 30, S. 173 (191 f.)).

das Gegenteil wissenschaftlich beweisen zu können, müssten vielmehr Veröffentlichungen von exit polls durch die Meinungsforscher in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen werden.

Tatsächlich wird vielmehr ein vermeintlicher Schutz der Demokratie dadurch erkaufte, dass tatsächlich in wesentliche andere demokratische Grundrechte, hier die Freiheit der Wissenschaft, eingegriffen wird. § 32 II BWG schafft gerade nicht ein Mehr an Demokratie, sondern verkürzt einen wesentlichen Bestandteil eben dieser Demokratie<sup>516</sup>. § 32 II BWG ist im Hinblick auf die Grundrechte der Meinungsforscher und Meinungsforschungsinstitute aus Art. 5 III GG verfassungswidrig.

### 8.3.7. Berufsfreiheit

Art. 12 GG garantiert sowohl die freie Wahl des Berufes, als auch die freie Berufsausübung<sup>517</sup>. Ein wesentlicher Teil der Berufsausübung liegt in der „eigentlich unternehmerischen, d.h. auf die beruflich-wirtschaftliche Umwelt bezogenen Tätigkeit“<sup>518</sup>. Wahlforschung ist ein Teilbereich der Meinungsforschung, die in Deutschland, wie auch in anderen europäischen Ländern, überwiegend von privatrechtlichen Instituten betrieben wird<sup>519</sup>. Die überwiegende Arbeit dieser Institute bei der Wahlforschung besteht darin, wahlspezifische Umfragedaten zu ermitteln, zu sammeln, auszuwerten und anschließend zu veröffentlichen.

---

<sup>516</sup> Besonders pikant ist hierbei, dass ein gravierender Eingriff in die Freiheit der Wissenschaft durch ein Gesetz erfolgt, bei dessen Vorbereitung jede wissenschaftliche Sorgfalt missachtet, vorliegende wissenschaftliche Untersuchungen nicht berücksichtigt und eigene Forschungen, deren Zweckmäßigkeit sich geradezu hätte aufdrängen müssen, nicht angestellt wurden.

<sup>517</sup> Vgl. BVerfGE 30, S. 292 (334).

<sup>518</sup> Vgl. BVerfGE 22, S. 380 (383); 30, S. 292 (312).

<sup>519</sup> Vgl. ADM-Pressemitteilung 06/1993.

Im Hinblick darauf, dass zwar die Bundestagswahlen einmal in vier Jahren stattfinden, aber die Veröffentlichung der Wahlprognosen auch in der Zeit zwischen den Bundestagswahlen stattfindet, ist davon auszugehen, dass diese Veröffentlichungen ein wesentlicher Bestandteil der Tätigkeit von Meinungsforschungsinstituten sind. Auch wenn die Bedeutung der Wahlforschung in wirtschaftlicher Hinsicht eher gering ist, so kommt ihr doch ein außerordentlich hoher Stellenwert in der Öffentlichkeit zu, besonders am Wahltag<sup>520</sup>. Auch exit polls dürften überwiegend Auftragsarbeiten sein, sie werden nicht aus altruistischen Gründen erstellt sondern dienen der Gewinnerzielung. Diese Berufsausübung ist eine gewerbliche Tätigkeit und unterliegt somit dem Schutz des Art. 12 I GG<sup>521</sup>.

§ 32 II BWG greift dadurch in den Schutzbereich des Art. 12 I GG ein, dass er die Veröffentlichung der exit polls am Wahltag – auch durch die Meinungsforschungsinstitute selbst – untersagt. Zum Recht auf freie Berufsausübung gehört auch, selbst darüber entscheiden zu können, welche Ermittlungen, Sammlungen und Auswertungen von Umfragedaten seitens der Geschäftsleitung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Es ist gerade eine der wesentlichen Tätigkeiten der

<sup>520</sup>

Vgl. ADM-Pressemitteilung 06/ 1993.

<sup>521</sup>

Die gewerbsmäßige Veröffentlichung von exit-polls unterliegt neben dem Schutzbereich des Art. 12 I GG auch dem des Art. 5 III GG. Fraglich ist allerdings, ob in dem durch § 32 II BWG betroffenen Schutzbereich Art. 5 III GG in gleicher Intensität berührt wird wie Art. 12 I GG. Dies wäre jedoch nur dann gegeben, wenn eine Verletzung des Art. 5 III GG und des Art. 12 I GG unter den gleichen sachlichen Gesichtspunkten in Betracht kommt, nicht aber, wenn Art. 12 I GG unter einem Gesichtspunkt verletzt wird, der nicht in den Bereich der spezielleren Grundrechtsnorm fällt (*Müller / Pieroth*, Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter, S. 55; Idealkonkurrenz zwischen Art. 5 GG und Art. 12 GG wird auch von der h.M. angenommen. Vgl. *Herzog* in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar: Art. 5, Rn. 142 ff.; *Wendt* in: von Münch / Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Art. 5, Rd. 115). Ein solcher sachlicher Gesichtspunkt wäre beispielsweise die kommunikationsspezifische Tätigkeit, welche die Spezialität des Art. 5 III GG gegenüber des Art. 12 I GG begründen könnte. Es ist denkbar, dass auch außerhalb der durch Art. 5 III GG umschriebenen spezifischen Bereiche Tätigkeiten beeinträchtigt sind, welche dann lediglich durch Art. 12 I GG geschützt sein können.

Meinungsforschungsinstitute, nicht nur die Daten zusammenzustellen, sondern diese auch zu veröffentlichen.

Nach Art. 12 I, S. 1 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. In diesem Rahmen darf eine Beschränkung der freien Berufsausübung nur erfolgen, wenn sachgerechte und vernünftige Gründe des Gemeinwohls dies zweckmäßig erscheinen lassen<sup>522</sup>. Das Verbot der Veröffentlichung von exit polls ist danach zu beurteilen, wie stark die wahlbezogenen Aktivitäten der Meinungsforschungsinstitute und Meinungsforscher eingeschränkt werden und wie diese im Verhältnis zu den Gemeinschaftsinteressen zu bewerten sind<sup>523</sup>.

Wie es sich in den letzten Jahren in Deutschland und anderen Ländern gezeigt hat, nimmt die Zahl der politikverdrossenen Wähler zu<sup>524</sup>. Wähler reagieren zunehmend sensibler auf aktuelle Ereignisse, und die Fluktuation in der Wählerschaft steigt schneller als in den Jahren zuvor<sup>525</sup>. Dies bringt mit sich, dass sich das „Verfallsdatum“ von Umfragen stark verkürzt und beispielsweise Untersuchungen, welche zwei Wochen vor dem Wahltermin abgeschlossen wurden, schon nach wenigen Tagen obsolet sind, da jüngste Bewegungen der Wählerschaft nicht in der Messung beinhaltet sind<sup>526</sup>. Exit polls sind eine der schnellsten und präzisesten Umfragemethoden und besitzen daher eine

---

<sup>522</sup> Vgl. BVerfGE 7, S. 377 (405); 30, S. 292 (316).

<sup>523</sup> Vgl. *Durmuth*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 206.

<sup>524</sup> Vgl. *Evers* Direkte und repräsentative Demokratie im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland – Voraussetzungen der Volksgesetzgebung auf Bundesebene in: Stiftung Mitarbeit, Brennpunkt-Dokumentation Nr. 12, Entwürfen von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene („Hofgeismarer Entwurf“), S. 12.

<sup>525</sup> Vgl. Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn, 1968, S. 22; BT-Drucks. 8/12588.

<sup>526</sup> Vgl. ADM-Pressemitteilung 06/1993.

herausgehobene Bedeutung<sup>527</sup>. Sie sind daher auch für die Berufsausübung der Meinungsforschungsinstitute und deren Beitrag zur politischen Meinungsbildung von besonderer Wichtigkeit. Wenn die Meinungsforschungsinstitute ihre Ergebnisse nicht am Wahltag veröffentlichen dürfen, sind sie in einem ihrer wichtigen Betätigungsfelder massiv eingeschränkt<sup>528</sup>. Gerade am Wahltag könnten die verschiedenen Institute im Wettbewerb unter Beweis stellen, wer die genauesten Ergebnisse anbieten kann, was wiederum der Auftragslage der entsprechenden Institute zugute käme<sup>529</sup>.

Auch unter der Prämisse des Gesetzgebers, dass die Manipulation der Wahl als einem fundamentalen Prinzip der Demokratie durch den Störfaktor der Veröffentlichung von exit polls am Wahltag verhindert werden soll, stellt dieser Störfaktor lediglich einen von vielen dar.

In der pluralistischen Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, kann dieser angebliche „Störfaktor“ nicht gravierender wirken als die Einflüsse von Medien und darf daher ebenso wenig verboten werden wie diese. Folglich ist der gesetzliche Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG verfassungswidrig.

#### 8.4. Zwischenergebnis

Am Wahltag veröffentlichte exit polls haben keine verfassungswidrige Auswirkung auf das Wahlverhalten der

---

<sup>527</sup> Vgl. ADM-Pressemitteilung 06/1993.

<sup>528</sup> Vgl. *Durmath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 207.

<sup>529</sup> Bezüglich des Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers wird auf die Ausführungen im Abschnitt „Meinungsfreiheit“ hingewiesen.

Wahlbürger<sup>530</sup>. Exit polls haben demgegenüber den Charakter neutraler Aussagen<sup>531</sup>. Das gesetzliche Verbot der Veröffentlichung von exit polls ist verfassungswidrig und verstößt gegen die Grundrechte der Meinungsfreiheit, der Presse- und Rundfunkfreiheit sowie der Berufs- und Wissenschaftsfreiheit<sup>532</sup>.

Genauso wie sich der Wahlbürger durch die konventionellen Einflussnahmeversuche der Wahlwerbung durch Parteien und Verbände motivieren lassen kann, ohne dass von einem unzulässigen Einfluss gesprochen werden darf, ist der mündige Wähler in der Lage, sich durch das Ergebnis veröffentlichter exit polls rational etwa zur Stärkung einer sich abzeichnenden Mehrheit oder zur Unterstützung eines kleineren Mehrheitsbeschaffers in seiner Wahlentscheidung bewusst zu entscheiden<sup>533</sup>. Der Gesetzgeber hat im Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des BWG noch nicht einmal wissenschaftliche Gutachter herangezogen um festzustellen, ob wirklich durch die Veröffentlichung von exit polls eine bestimmbar Wirkung beim Wähler verursacht werden kann, ganz zu schweigen von möglicherweise schädlichen Einflüssen.

In der heutigen Zeit ist es gerade unvermeidlich, dass der Wähler zahlreichen Einwirkungen ausgesetzt ist. Dazu gehört auch die übliche Wahlpropaganda und Wahlagitation der Parteien, die angesichts des Grundrechts der freien Meinungsäußerung und des Willensbildungsauftrags der Parteien gemäß Art. 21 I, S. 1 GG als verfassungskonform angesehen werden<sup>534</sup>.

---

<sup>530</sup> Abschnitt Demoskopie - Einflussmöglichkeiten der Wahlprognosen in dieser Arbeit.

<sup>531</sup> Vgl. *Brettschneider*, Meinungsumfragen, S. 63 ff.

<sup>532</sup> Vgl. *Dach*, Veröffentlichung von Wahlprognosen: keine verfassungsrechtlichen Bedenken, S. 231; dagegen *Dumrath*, Rechtsprobleme von Wahlprognosen kurz vor der Wahl, S. 72 ff.

<sup>533</sup> Auf die wissenschaftliche Unhaltbarkeit irrationaler Wahleffekte wie z. B. des sog. „Bandwagon-Effekts“ wurde bereits im Abschnitt Demoskopie dieser Arbeit hingewiesen.

<sup>534</sup> Vgl. *von Münch* in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 38 Rn. 33.

Der politische Willensbildungsprozess bildet die Voraussetzung für eine Realisierung des politischen Willens des Volkes in demokratischen Wahlen<sup>535</sup> und stellt den wichtigsten Vermittlungsmechanismus zwischen Staatsvolk und Staat dar<sup>536</sup>. Er ist damit zugleich eine Grundvoraussetzung der in Art. 20 II, S. 1 GG festgelegten demokratischen Herrschaftsstruktur<sup>537</sup>. Demnach hat der Schutz des Willensbildungsprozesses zugleich den Schutz des demokratischen Prinzips als Leitprinzip der Ordnung des politischen Prozesses, in dem staatliche Gewalt geschaffen und wirksam wird, als dahinter stehendes Rechtsgut zum Gegenstand. Durch die Unabänderlichkeit nach Art. 79 III GG erhält das in Art. 20 I GG enthaltene Demokratiegebot eine hervorgehobene Stellung. Daraus kann allerdings nicht automatisch die Höherrangigkeit gegenüber allen übrigen Rechtsgütern abgeleitet werden<sup>538</sup>. Die Geltungskraft ergibt sich vielmehr aus der grundlegenden Bedeutung dieses Verfassungsgrundsatzes<sup>539</sup>. Insbesondere liegt die Bedeutung des in Art. 20 I GG enthaltenen Demokratiegebots darin, dass hierin eine Grundentscheidung liegt<sup>540</sup>, die sich im gesamten öffentlichen Leben widerspiegelt und die in Bezug auf Wahlen eine unbedingte Voraussetzung für die Entstehung der Regelung im Rahmen einer freiheitlichen Staatsordnung bildet<sup>541</sup>. Die Grundvoraussetzung für Teilhabe und Selbstbestimmung des Staatsvolkes bei der Ausübung der Staatsmacht ist das Demokratiegebot, insbesondere der freie politische Willensbildungsprozess des Staatsvolkes und des einzelnen Wählers.

---

<sup>535</sup> Vgl. *Herzog* in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art.20, Rn. 22 f.

<sup>536</sup> Vgl. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 145.

<sup>537</sup> Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (113); *Denninger*, Demokratisierungsmöglichkeiten und Grenzen, S. 13.

<sup>538</sup> Vgl. *Herzog* in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art.5, Abs. 1, 2, Rn.: 6.

<sup>539</sup> Vgl. *Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), S. 46 ff., Leitsätze, S. 81 ff.

<sup>540</sup> Vgl. *Maihofer*, Handbuch des Verfassungsrecht, S. 195 ff.

<sup>541</sup> Vgl. *Maihofer*, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 205 ff.

Das demokratische Prinzip beruht auf der Pluralität verschiedener Interessen, Willensrichtungen und Meinungen, die Unterschiede und Konflikte erkennbar machen<sup>542</sup>. Erst auf dieser Basis ist die Entstehung pluralistischer Initiativen und Alternativen denkbar. Die Meinungsfreiheit hat bei der politischen Willensbildung aber ihrerseits auch eine besondere Stellung zur Ausgestaltung des Demokratieprinzips, weil sie ihrerseits auch Voraussetzung für Demokratie ist<sup>543</sup>, so dass hier nicht ohne weiteres festgestellt werden kann, dass § 32 II BWG, der als Schutz vor demokratieschädlichen Einflüssen auf die politische Willensbildung dient, zwangsläufig ein höherrangiges Rechtsgut schützt.

Die Meinungsfreiheit stellt insofern eine Konkretisierung des allgemeinen Demokratieprinzips dar. Das demokratische Prinzip wird bei der politischen Willensbildung neben der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit vor allem durch das in Art. 5 I GG enthaltene Recht der freien Meinungsäußerung, der Presse- und Rundfunksfreiheit gesichert und konkretisiert<sup>544</sup>. Die in Art. 5 I GG enthaltenen Grundrechte wurden vor allem auch deswegen vom BVerfG für die demokratische Staatsordnung schlechthin als konstituierend bezeichnet<sup>545</sup>. Diese setzen die Meinungsäußerung voraus, um Freiheit und Offenheit des politischen Prozesses für unterschiedliche politische Anschauungen zu gewährleisten. Die Bedeutung des in Art. 5 I GG enthaltenen Grundrechts auf Meinungsfreiheit zeigt hinsichtlich der wahlbezogenen politischen Willensbildung, dass dieses Grundrecht selbst Ausdruck des Demokratieprinzips ist und gerade in Bezug auf Wahlen für den offenen politischen Prozess, durch seine Funktion als

---

<sup>542</sup> Vgl. BVerfGE 20, S. 162 (174); *Herzog* in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art.5, Abs. 1, 2, Rn. 6.

<sup>543</sup> Vgl. BVerfGE 7, S. 198 (208).

<sup>544</sup> Vgl. *Stern*, Staatsrecht, § 8 III.

<sup>545</sup> Vgl. BVerfGE 7, S. 198 (208); 50, S. 234 (240); 52, S. 283, (296).

Konkretisierung des Demokratieprinzips, eine besondere Bedeutung besitzt.

Demokratie lebt von der Freiheit der Medien. Die Medien werden einmütig aus gutem Grund als Vierte Gewalt in der Demokratie neben Legislative, Exekutive und Judikative bezeichnet. Freie Medien haben in der heutigen Demokratie eine wichtige Rolle innerhalb der Gesellschaft. Sie gewährleisten die Vermittlung von Informationen an die Bürger<sup>546</sup>. Dieser Informationstransfer ist Voraussetzung für die freie politische Willensbildung und diese ist wiederum einer der Grundpfeiler der Demokratie<sup>547</sup>. Hieraus ergibt sich, dass die Freiheit der Medien den Informationstransfer garantiert und damit auch Voraussetzung für Demokratie ist.

Es muss davon ausgegangen werden, dass der politisch aufgeklärte Wähler sich nicht von exit polls gegen seinen eigenen Willen beeinflussen lässt. Auch ein von Wahlforschungsergebnissen beeinflusster Wähler ist zum Zeitpunkt der Stimmabgabe ein freier Wähler. Durch § 32 II BWG wurde gerade nicht ein Mehr an Demokratie geschaffen, sondern vielmehr ein Bestandteil der Demokratie verkürzt. Erst durch die veröffentlichte Meinung kann tatsächlich die öffentliche Meinung entstehen, die die Essenz der Demokratie ist.

---

<sup>546</sup> Vgl. BVerfGE 27, S. 71 (81).

<sup>547</sup> Vgl. BVerfGE 20, S. 162 (174).

## 9. Fazit

Bildeten in früheren Zeiten lediglich Privilegierte mit Besitz von Bildung, Macht und Geldern die öffentliche Meinung, so ist dies in den heutigen westlichen Ländern und so auch in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, welches eine demokratische und keine elitäre Regierungsform garantieren soll. Der Bürger trifft seine politischen Entscheidungen heute mithilfe des öffentlichen Diskurses. Er braucht zu den sachdienlichen Informationen aber auch Kenntnis über die Meinung seiner Mitbürger, um damit seine Entscheidung abzuwägen oder eine Meinung bilden zu können. Diese Information gibt dem Bürger eine Orientierungshilfe innerhalb der öffentlichen Auseinandersetzung. Die öffentliche Meinung ist mit Macht verbunden, besonders wenn eine Vielzahl von Personen die gleiche Meinung teilt und somit Druck ausüben kann, bspw. auf Arbeitgeber oder auch Volksvertreter. Sie kann jedoch genau so gut wirkungslos bleiben, wenn sie stark zersplittert ist.

Auch wenn plebiszitäre Entscheidungsformen derzeit kaum verfassungspolitisch durchsetzbar scheinen, um die Rückbindung der repräsentativen politischen Leitungsgewalt an den Volkswillen zu gewährleisten, ist es zumindest mittelfristig notwendig, ein Demokratiekonzept zu entwerfen, das eine stärkere Rückkoppelung der Repräsentanten an das Volk ermöglicht.

Eine „Konsultative Demokratie“ kann für die zusammenwachsende Welt – mit Bürgern aus diversen Klassen, Herkunft, Ideologien und Weltanschauungen, die meistens partikulare Interessen anstreben und von dem Gesamtkonzept der politischen Parteien nicht mehr zu überzeugen sind – einen Ansatz für die Beseitigung der Schwäche der repräsentativen parlamentarischen Demokratie darstellen. Charakteristikum dieser Demokratieform soll die „gelenkte Volksherrschaft“ sein.

Keine repräsentative Demokratie kommt ohne Berücksichtigung der öffentlichen Meinung aus. Gleichzeitig ist auch kaum vorstellbar, dass die Massengesellschaft ohne Repräsentanten effektiv politisch gestaltet werden kann. Den Wählern müssen Problemlösungsorientierte Alternativen angeboten werden, aus denen sie, ihren Präferenzen nach, das beste politische Angebot wahrnehmen können. Daraus resultiert eine politische Mehrheit, die wiederum eine Regierung stellt.

Repräsentanten streben nach einer Wiederwahl und sind somit abhängig von den Wählerentscheidungen. Das parlamentarisch-repräsentative System hat für seine politischen Entscheidungen langfristig dafür zu sorgen, dass das Volk seine Entscheidungen akzeptiert. Verfassungsrechtlich muss dem Volk durch die Wahlen das Recht gewährt werden, politische Entscheidungen mitzugestalten<sup>548</sup>. Die Parteien, die nach der Verfassung das Recht haben, im Willensbildungsprozess mitzuwirken, haben sich somit im Interesse des Volkes zu bemühen. Dieses reziproke Verhältnis von Repräsentation und Partizipation führt dazu, dass sich die Repräsentanten – selbst wenn sie unbeliebte Entscheidungen treffen müssen – darum zu bemühen haben, das Staatsvolk von ihren Entscheidungen zu überzeugen.

In der Summe entscheidet das Verhalten der Repräsentanten, ob ein Parlament Spiegelbild oder Zerrspiegel des Volksinteresses ist. Die Qualität der Demokratie hängt nicht nur davon ab, worüber Entscheidungen getroffen werden, sondern auch wie eine Entscheidung getroffen wird<sup>549</sup>. Demokratie bedeutet in ihrem Kern „Regierung durch das Volk für das Volk“.

---

<sup>548</sup> Vgl. *Linck*, Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5-%-Klausel, S. 884; *Schreiber*, BWG, § 6, RN 16a; *Sachs*, GG, Art. 38, RN 94.

<sup>549</sup> Vgl. *Ziegert*, Zur Effektivität der Rechtssoziologie – die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Recht, S. 144.

Unter Berücksichtigung der Annahme, dass der Volkswille im öffentlichen Willensbildungsprozess gebildet wird<sup>550</sup>, bietet die Öffentlichkeit eine integrative pluralistische Funktion an, um aus den einzelnen Meinungen eine kollektive Meinung zu bilden. Die Vernetzung aller Mitglieder der Gesellschaft zu einem Volkswillen bedarf der Steuerung und Organisation, welche sich an der Komplexität entwickelter, funktional differenzierter moderner Gesellschaften orientiert<sup>551</sup>.

Die Gleichheit und Freiheit der Individuen bezüglich der Teilhabemöglichkeit am Willensbildungsprozess stellt ein wesentliches Element der Demokratie dar. Das demokratische Prinzip beruht auf der Pluralität verschiedener Interessen, Willensrichtungen und Meinungen, die Unterschiede und Konflikte erkennbar machen<sup>552</sup>. Erst auf dieser Basis ist die Entstehung pluralistischer Initiativen und Alternativen denkbar. Diese setzen die Meinungsäußerung voraus, um Freiheit und Offenheit des politischen Prozesses für unterschiedliche politische Anschauungen zu gewährleisten.

Die Bedeutung des in Art. 5 Abs. 1 GG enthaltenen Grundrechts auf Meinungsfreiheit zeigt hinsichtlich der politischen Willensbildung<sup>553</sup>, dass dieses Grundrecht selbst Ausdruck des Demokratieprinzips ist. Der Willensbildungsprozess bildet die Voraussetzung für eine Realisierung des politischen Willens des Volkes in demokratischen Wahlen<sup>554</sup> und stellt den wichtigsten Vermittlungsmechanismus zwischen Staatsvolk und Staat dar<sup>555</sup>.

---

<sup>550</sup> Vgl. *Seifert*, Analyse der Interdependenzen zwischen Meinung, Massenmedien und Politik, S. 3.

<sup>551</sup> *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 2 II Rn. 28.

<sup>552</sup> Vgl. BVerfGE 20, S. 162 (174); *Herzog* in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art.5, Abs. 1, 2, Rn. 6.

<sup>553</sup> Vgl. *Seifert*, Analyse der Interdependenzen zwischen Meinung, Massenmedien und Politik, S. 100 f.

<sup>554</sup> Vgl. *Herzog* in: Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art.20, Rn. 22 f.

<sup>555</sup> Vgl. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 145.

Er ist damit zugleich eine Grundvoraussetzung der in Art. 20 Abs. 2, S. 1 GG festgelegten demokratischen Herrschaftsstruktur<sup>556</sup>.

Die in Art. 5 Abs. 1 GG enthaltenen Grundrechte wurden vom BVerfG als konstituierend für die demokratische Staatsordnung bezeichnet<sup>557</sup>. Demnach ist die Förderung des Willensbildungsprozesses zugleich die Förderung des demokratischen Prinzips als Leitprinzip der Ordnung des politischen Prozesses.

Da die politische Willensbildung im (begrenzten) Kreise der Repräsentanten und deren Diskursen stattfindet und das Volk seine verfassungsrechtliche Funktion begrenzt ausübt<sup>558</sup>, kann Demoskopie einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung dieses Demokratiedefizits leisten. Die Demoskopie kann in ihrer horizontalen und vertikalen Funktion den beiderseitigen Interessen der Repräsentanten und dem Volk innerhalb der Demokratie dienen, ohne dass die Legitimität des repräsentativen Systems in Frage gestellt wird.

Die Demoskopie hat einen spürbaren Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess und dient somit der Vorformung, Veränderung und Verfestigung des politischen Willens in der modernen Demokratie<sup>559</sup>. Weder das Volk noch die Repräsentanten dürfen in der heutigen Demokratie „allmächtige Alleinherrscher“ sein. Erforderlich ist vielmehr ein einverständliches Zusammenwirken. Bewerkstelligt wird dies

---

<sup>556</sup> Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (113); *Denninger*, Demokratisierungsmöglichkeiten und Grenzen, S. 13.

<sup>557</sup> Vgl. BVerfGE 7, S. 198 (208); 50, S. 234 (240); 52, S. 283, (296).

<sup>558</sup> Bereits im Jahre 1978 wurde bei der Staatsrechtslehrertagung in Basel festgestellt, dass Demokratieschwächen zu korrigieren sind und eine breitere Beteiligung der Öffentlichkeit notwendig sei. Vgl. *Bothe*, Bericht über den Staatsrechtslehretagung in Basel, NJW 1978, 27 (S. 28).

<sup>559</sup> In diesem Zusammenhang spricht die Leiterin des Institutes der deutschen Wirtschaft (*Karen Horn*) von einer deutschen demoskopischen Republik, in: FAZ: Warum verfolgen Politiker nicht das Gemeinwohl?, Nr. 12, S. 52, 23.03.2008.

durch die Demoskopie als Element der „Konsultativen Demokratie“.

Folgende Punkte wurden in der vorliegenden Arbeit bezüglich der Demoskopie und ihrer Rolle innerhalb der Demokratie festgestellt:

1. Die Demoskopie ist imstande, relativ schnell und günstig die Volksmeinung präzise abzubilden.

2. Die Demoskopie ermöglicht es dem Volk und seinen Repräsentanten zu überprüfen, ob eine bestimmte Verhaltensnorm die Chance hat, in der Rechtsgemeinschaft durchgesetzt und von ihr befolgt zu werden.<sup>560</sup>

3. Durch die Demoskopie können bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen die Meinungen und Erfahrungen der Bevölkerung berücksichtigt werden. Hierin ist ein Frühwarnsystem zur Sozialverträglichkeit von politischen Entscheidungen zu sehen.

4. Die Demoskopie ermöglicht in Erfahrung zu bringen, welche Resonanz die umgesetzten politischen Pläne in der Bevölkerung gefunden haben.

5. Die Demoskopie fördert den Föderalismus, weil der gelebte Föderalismus eine hohe Identifikation der Menschen mit ihren örtlichen und regionalen Rechtsgemeinschaften voraussetzt. Durch die Abbildung der Meinung der betreffenden Rechtsgemeinschaft wird die regionale und örtliche Integration gefördert.

6. Die Demoskopie fördert den verfassungsrechtlichen Grundsatz der streitbaren Demokratie. Durch die Früherkennung radikaler Entwicklungen in der Gesellschaft können undemokratische oder

---

<sup>560</sup> Vgl. *Benda*, Demoskopie und Recht, S. 497.

gewaltsame Widerstandsbewegungen erkannt werden, die die Grundlage des friedlichen Zusammenlebens in der Gesellschaft gefährden könnten.

7. Die Demoskopie fördert den Grundsatz des Minderheitsschutzes in der Demokratie, indem sie die Meinung von Minderheiten abbilden kann und deren Meinung in der Öffentlichkeit zum Ausdruck bringt. Hierdurch besteht die reelle Chance für Minderheiten von Presse, Parteien und Entscheidungsträgern wahrgenommen zu werden und ihre Themen im öffentlichen Diskurs zu platzieren.

8. Die Demoskopie bietet die Möglichkeit, der Oligarchie der wenigen Machthaber in den Medien entgegenzuwirken und die wirkliche Meinung des Volkes zu zeigen. Damit findet die Volksmeinung einen unmanipulierten Weg in den öffentlichen politischen Diskurs. Dies ist besonders wichtig, weil durch kommerzialisierte politische Talkshows und Berichterstattung nicht die Sachthemen im Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung stehen, sondern Persönlichkeit und Aussehen der Kandidaten.

9. Die Demoskopie ermöglicht es, der Macht der global players entgegen zu wirken, die Druck auf die Repräsentanten des Volkes ausüben, um staatliches Handeln für den Eigennutz zu beeinflussen, denn durch die Veröffentlichung der Volksmeinung erfährt das Volk ein Stück Handlungsmacht.

10. Die Demoskopie ermöglicht es, den Prozess der Toleranz und Zivilisierung durch gewaltfreie Konfliktlösung zu fördern, indem durch die Veröffentlichung der Volksmeinung neue Impulse für die politische Auseinandersetzung geschaffen werden. In diesem Prozess der Überzeugungsarbeit kann das Volk einen Lernprozess erfahren, in welchem zumindest andere Meinungen

respektiert werden, wenn sie schon nicht akzeptiert werden. Dadurch werden kommunikative und zivilisierte Methoden zur Überzeugungsarbeit in politischen Auseinandersetzungen eine bedeutendere Rolle spielen.

11. Die Demoskopie ermöglicht Interesse und „Mit-Denken“ bei öffentlichen Themen. Durch bessere Information vergrößert sich die Chance, dass sich die Öffentlichkeit mit entsprechenden Thematiken auseinandersetzt und Entscheidungen können folglich genauer getroffen werden. Die Tatsache, dass die eigene Meinung von der Meinung des Volkes abweicht, gibt dem Betroffenen die Möglichkeit, über seine Meinung zu reflektieren und sich entsprechend zu verhalten.

12. Demoskopie kann so ein Mittler zwischen den Gegnern der direkten und den Gegnern der repräsentativen Demokratie sein. Zwar kommt der Abbildung und Veröffentlichung der Volksmeinung im Rahmen der Demoskopie keine staatsrechtliche Bedeutung zu, sie kann jedoch nach der Veröffentlichung als Tatsache den Willensbildungsprozess beeinflussen. Auf diese Weise können die Vertreter der direkten und der repräsentativen Demokratie die jeweiligen Vorurteile gegenüber der Gegner-Theorie überprüfen und notfalls korrigieren.

13. Die Demoskopie dient dem Prozess der Meinungsbildung, indem die Volksmeinung abgebildet und Bürgern und Entscheidungsträgern die Möglichkeit gegeben wird, auf unterschiedliche Meinungen einzugehen. Der Ort dieser Kommunikation ist die Öffentlichkeit. Das Mittel, die Andersdenkenden für die eigene politische Überzeugung zu gewinnen, ist die Überzeugungsarbeit. Dadurch kann dem Trend der Politikverdrossenheit und dem Trend der schwindenden Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen entgegengewirkt werden.

14. Ein solches Verfahren dient sowohl den Interessen der Normadressaten als auch der Autorität des Parlaments und der des Staates. Gesetze ohne Anwendungschance in der Bevölkerung dienen nicht der Wahrung des Rechtsfriedens<sup>561</sup>. In einem freiheitlichen Gemeinwesen, das mit einem Minimum an obrigkeitlicher Reglementierung und Zwang auskommen möchte, ist der freiwillige Gesetzesgehorsam wesentlich. Die Demoskopie kann einen Beitrag zum Rechtsfrieden und zur Wahrung und Stabilisierung der freiheitlich demokratischen Grundordnung leisten.

15. Je mehr der Bürger informiert ist und seine Meinung im öffentlichen Willensbildungsprozess einen Raum findet, desto mehr überzeugte Demokraten finden sich im Staat. Demokratie kann nur leben, wenn Demokraten am Leben sind.

Festzustellen ist, dass – beschränkt auf den verfassungstheoretischen Aspekt – die Demoskopie als Instrument demokratischer Partizipation dienen kann, dessen Einbau in eine Repräsentativverfassung wie dem Grundgesetz mit dazu beitragen könnte, im Sinne der Enquete-Kommission „Jugendprotest im demokratischen Staat“, „einen weiteren Verlust an Glaubwürdigkeit des politischen Systems zu vermeiden“<sup>562</sup>. Die Demoskopie dient dem politisch inaktiven, dem „schweigenden Volk“ als Plattform<sup>563</sup>, durch welche deren Meinung im Konzert der politischen Meinungen berücksichtigt werden könnten. Insbesondere ist die politische Meinung des Volkes bezüglich der Wahlen von besonderer Bedeutung. Daher ist die Veröffentlichung

---

<sup>561</sup> Der Völkerrechtler Bothe konstatiert in diesem Zusammenhang, dass es eine Funktion jeder Rechtsordnung sei, das friedliche Zusammenleben der Rechtsgenossen zu ermöglichen. Vgl. *Bothe*, in: Vitzhum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, Rn. 1.

<sup>562</sup> Enquete-Kommission (Schlussbericht), in: BT-Drs. 9 / 2390, S. 21.

<sup>563</sup> Vgl. *Schmidtchen*, Die befragte Nation: über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik, S. 215.

der Ergebnisse politischer Wahlforschung nicht nur vertikal von besonderem Interesse für die Politiker, sondern auch auf horizontaler Ebene, für die Wählenden. Dadurch kann ein wesentlicher Beitrag zur Vitalisierung der Demokratie geleistet werden.

In diesem Zusammenhang hat die vorliegende Untersuchung ergeben, dass eine verfassungswidrige Beeinträchtigung der Wahlfreiheit und Wahlgleichheit durch die Veröffentlichung von Wahlprognosen nicht vorliegt<sup>564</sup> und § 32 II BWG verfassungswidrig ist. Welche und wie viele Informationen der Wähler verkraften kann, kann er selbst entscheiden und benötigt hierfür keinen Vormund. Nach der Auffassung des damaligen Bundesverfassungsgerichtspräsidenten war für die deutschen Politiker die Demoskopie ein fremdes und unheimliches Verfahren (Dämoskopie)<sup>565</sup>, das jedoch in anderen Teilen der Welt bereits seit über hundert Jahren Bestand hatte<sup>566</sup>. Ohne fundierte Informationen wurde in der damaligen Zeit dieses freiheitsberaubende Gesetz bloß aus der Furcht erlassen, dass sich Fremdes in der deutschen Gesellschaft schädigend etablieren könnte. Dies setzt sich bis heute fort. Die Abschaffung des § 32 II BWG dient daher dem Erhalt und der Förderung der Demokratie.

Das nationale Demokratieverständnis verabschiedet sich auf leisen Sohlen von dem, was die Demokratie wesentlich ausmacht. Obwohl die demokratischen Wahlen letztlich Personenwahl bedeuteten und die einzelne Stimme, sprich der einzelne Wahlbürger, de facto bedeutungslos ist, ist sie dennoch richtungweisend, da sie Personen und Parteien entweder wieder-

---

<sup>564</sup> Vgl. *Donsbach*, Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampf-Kommunikation – Empirische und normative Aspekte der Hypothese über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Wählermeinung, S. 407.

<sup>565</sup> Die Wortbildung „Dämoskopie“ beschreibt eine suggestive und unheimliche Macht, die den Willen des Betroffenen bestimmt.

<sup>566</sup> Vgl. *Benda*, Demoskopie und Recht, S. 497.

oder abwählt, bspw. durch die Wahl einer anderen Partei. Sie zeigt somit tatsächlich plebiszitäre Ansätze. Dieser demokratische Ansatz ist in Zukunft unter der Berücksichtigung der konsultativen Funktion der Demoskopie auszubauen.

## Lebenslauf

**Name:** Iranbomy  
**Vorname:** Seyed Shahram  
**Geburtsort:** Teheran / Iran  
**Geburtsdatum:** 01.04.1967

- 2000-2008** Rechtsanwalt,  
 zugelassen bei der Rechtsanwaltskammer  
 Frankfurt am Main
- 1996-1999** Rechtsreferendar,  
 Landgericht Frankfurt am Main
- 1995** Erstes juristisches Staatsexamen,  
 Promotion in Gesellschaftswissenschaften,  
 J. W. Goethe-Universität Frankfurt
- 1993-1994** Studium der Internationalen Beziehungen  
 und Völkerrecht, Salzburg
- 1993** Visiting Research Fellow, Oxford
- 1992** Centre International pour l'Enseignement  
 des Droits de l'Homme Dans les Universites,  
 Certificate for University Teaching  
 and Research, Strasbourg
- 1989** Studium der Politik- und Rechtswissenschaft,  
 J. W. Goethe-Universität Frankfurt
- 1987-1988** Studium des Wirtschaftsingenieurwesens,  
 Fachhochschule Giessen-Friedberg
- 1984-1987** Fachoberschulen, Frankfurt
- 1983-1984** Heinrich-von-Kleist-Schule, Eschborn
- 1973-1982** Gymnasium, Teheran