

# Gefühlte Repräsentation? Populismus als Herausforderung für die Demokratie

Lorenz Langer

## I. Krise der Repräsentation?

Dass Repräsentation ein zentrales Anliegen der Demokratie ist, wird durch die Beiträge in diesem Sammelband aus vielfältiger Perspektive belegt – ebenso wie die Herausforderungen, vor die uns die Verwirklichung dieses Anliegens sowohl in einer halb-direkten wie in der repräsentativen Demokratie weiterhin stellt. Entsprechend prominent figuriert deshalb die Frage der Repräsentation beispielsweise in der Politikwissenschaft und in der politischen Philosophie.<sup>1</sup> Aber auch die Rechtswissenschaft beschäftigt sich intensiv mit der Thematik – zumal die Realisierung von Repräsentation im modernen Verfassungsstaat stets mittels Rechtsvorschriften erfolgt.<sup>2</sup>

So spielt das Recht bei der Frage der Wahlberechtigung oder der Wahlkreisgeometrie zwar keine exklusive, aber doch eine zentrale Rolle. Ziel der Repräsentation ist dabei die gleiche und möglichst umfassende Teilhabe von Wählerinnen und Wählern an der Bestellung insbesondere des Parlaments.<sup>3</sup> Aber darüber hinaus und in Wechselbeziehung mit den normativen Vorgaben ist auch deren gelebte Umsetzung relevant, die empirisch erfassten Auswirkungen – also etwa, ob die geltenden Regeln faktisch zu einer unzureichenden Repräsentation führen, etwa in Bezug auf das Geschlecht oder einen möglichen Migrationshintergrund.<sup>4</sup> Die entsprechenden Erkenntnisse sind ebenfalls von rechtlicher Relevanz, indem sie wiederum die Anpassung der einschlägigen Normen informieren. Die normativen Voraussetzungen der Repräsentation ebenso wie ihre Umsetzung können so rechts-

---

<sup>1</sup> Grundlegend *Hanna Fenichel Pitkin*, *The Concept of Representation* (1967); vgl. u.a. auch *David Runciman*, *The Paradox of Political Representation*, *J. Political Philos.* 15 (2007), 93; *Michael Saward*, *The Representative Claim* (2010); *Suzanne Dovi*, *Political Representation*, in *Zalta* (Hg.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2018) <plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation>; *Jane Mansbridge*, *The Evolution of Political Representation in Liberal Democracies*, in *Rohrshneider/Thomassen* (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies* (2020) 17.

<sup>2</sup> *Anna Gamper*, *Demokratie und Repräsentation im Verfassungsstaat*, in *Poier* (Hg.), *Demokratie im Umbruch* (2009) 19 (27 ff.).

<sup>3</sup> *Peter M. Huber*, *Demokratie in Europa*, in *Bauer et al.* (Hg.), *Demokratie in Europa* (2005) 491 (495 ff.).

<sup>4</sup> Vgl. dazu in diesem Band die Beiträge von *Lamiss Khakzadeh*, „Gender Gap“ bei Partizipation und Repräsentanz und Instrumente des Wahlrechts, und *Katharina Pabel*, Inlandswahlrecht für Ausländer und Auslandswahlrecht für Inländer?

dogmatisch und rechtssoziologisch *de lege lata* diskutiert werden, ebenso wie rechtsphilosophisch und rechtspolitisch *de lege ferenda*. In beiden Fällen sind wahrnehmbare und damit auch qualifizierbare und quantifizierbare Phänomene Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Analyse.

So klar umrissen und trittsicher ist das Territorium, auf das sich der folgende Beitrag begibt, nicht. Bereits der Titel nimmt ja auf *gefühlte* Repräsentation als Gegensatz zur tatsächlichen Repräsentation Bezug – und dies erst noch unter dem äußerst proteischen Leitbegriff des „Populismus“.<sup>5</sup> Damit wird zuerst impliziert, dass es einen Unterschied gibt zwischen tatsächlicher und gefühlter Repräsentation. Auf einer intuitiven Ebene liegt dies nahe: Es besteht kein Zweifel, dass sich viele Stimmbürgerinnen und -bürger durch traditionelle politische Institutionen, insbesondere auch durch die etablierten politischen Parteien, nicht oder nicht mehr repräsentiert fühlen. Das in den Sozialwissenschaften schon länger kursierende Schlagwort einer allgemeinen „Krise der Repräsentation“<sup>6</sup> wird inzwischen auch spezifisch auf das politische System bezogen, auf nationaler wie auch supranationaler Ebene.<sup>7</sup>

Eine Folge dieser Repräsentationskrise ist das Erstarken von bestehenden wie auch das Entstehen von neuen Protestbewegungen, die in einigen Fällen und zumindest temporär auch an der Urne gewisse Erfolge erzielen können. Teilweise hat sich dieses bereits verbreitete Phänomen während der Corona-Pandemie noch akzentuiert. So erreichte die Gruppierung „Mensch-Freiheit-Grundrechte“ (oder MFG) bei den Landtagswahlen 2021 in Oberösterreich praktisch aus dem Nichts einen Wähleranteil von 6.2% und gewann damit nicht nur drei Mandate, sondern auch gleich Klubstatus.<sup>8</sup> Wie wenig eine solche Strömung aber vorgängig in den Leitmedien repräsentiert war, illustrierte die Berichterstattung über diesen Wahlerfolg als „Überraschung aus der ‚Parallelöffentlichkeit‘“.<sup>9</sup>

Womit gewinnt eine solche „obskure“ Bewegung diesen beachtlichen Stimmenanteil?<sup>10</sup> Die Partei identifizierte sich in ihrem Programm bezeichnenderweise als

<sup>5</sup> Zur Begriffsgeschichte *Pierre Rosanvallon*, *Le siècle du populisme* (2020) 253 ff. Zur „gefühlten Repräsentation“ siehe *Sören Holmberg*, *Feeling Represented*, in *Rohrschneider/Thomassen* (Hg), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies* (2020) 413.

<sup>6</sup> Prägend *George E. Marcus/Michael M. J. Fischer*, *Anthropology as cultural critique* (1986) 7; vgl dazu *Michael Flaherty*, *The “crisis” in representation: Reflections and assessments*, *JCE* 31 (2002), 508.

<sup>7</sup> Siehe etwa *Peter Mair*, *Ruling the Void* (2013) sowie *Nicolò Conti ea*, *Party competition and political representation in crisis*, *Party Politics* 24 (2018), 3 für eine Übersicht, und zur europäischen Ebene die Beiträge in *Jack Hayward* (Hg), *The Crisis of Representation in Europe* (1995) und *Sandra Kröger* (Hg), *Political Representation in the European Union* (2014).

<sup>8</sup> *Vanessa Gaigg*, MFG gegen alle Corona-Maßnahmen, *Der Standard* 28.09.2021, 12.

<sup>9</sup> *Sofia Felbermair*, MFG in Oberösterreich: Überraschung aus der „Parallelöffentlichkeit“, *News ORF* 27.09.2021 <orf.at/stories/3230164>.

<sup>10</sup> Vgl *Johannes Huber*, *Obskure Listen*, *Vorarlberger Nachrichten* 02.10.2021, A7 (mit Bezug auch auf den Erfolg der Kommunistischen Partei bei den Grazer Gemeinderatswahlen vom 27.09.2021).

Kraft, die im politischen Spektrum *fehlt*, und welche die Macht für die Bevölkerung wieder *zurücknehmen* wolle.<sup>11</sup> Damit wurde zum einen impliziert, dass ein wichtiger Teil des Wahlvolks bisher nicht repräsentiert und deshalb auch von der Macht ausgeschlossen war; zum anderen wird versprochen, diese vorenthaltene Macht an das Volk zurückzugeben. Bemerkenswert bei dieser Wahl war auch, dass die große Mehrzahl der MFG-Stimmen von Wählerinnen und Wählern stammte, die zuvor für etablierte Parteien gestimmt hatten<sup>12</sup> – von denen sie sich offenbar nicht mehr repräsentiert fühlten.

Dabei beschränkt sich das Phänomen der gefühlten Nichtrepräsentation natürlich nicht auf Österreich. In zahlreichen anderen Ländern gibt es Protestbewegungen, die in Anspruch nehmen, endlich jenen eine Stimme in der Politik zu geben, die bisher nicht zu Wort kamen. In den USA war dieser Aspekt 2016 auch ein zentrales Element in *Donald Trumps* Wahlkampagne,<sup>13</sup> für dessen oft als singular bezeichnete hetzerische Rhetorik es durchaus historische Vorläufer gibt.<sup>14</sup> In Frankreich schaffte es *Marine le Pen* als Präsidentin des *Front national* bzw. des *Rassemblement national* 2017 und 2022 zweimal in Folge in die Stichwahl für das Präsidentenamt.<sup>15</sup> Das wiederholte Scheitern ebenso wie die (lange) marginale Vertretung in der Nationalversammlung erlauben ihr die Fortsetzung des Narrativs einer durch die „offizielle“ Politik aber nicht vertretenen Mehrheit des Volkes.<sup>16</sup> Die Vorstellung eines kontinuierlichen Ausschlusses von zumindest Teilen des Elektorats ist auch zentral für das Selbstverständnis der Alternative für Deutschland (AfD). Diese reklamiert für sich gleichermaßen, ihren Wählerinnen und Wählern im Gegensatz zu den etablierten Parteien eine Stimme zu verleihen – als *Alternative* für Deutschland führt sie diesen Anspruch auch bereits im Parteinamen.<sup>17</sup>

In diesen Fällen versprechen neue oder zumindest oppositionelle Parteien eine bisher nicht gegebene Repräsentation. Solche Parteien werden oft als „populistisch“

<sup>11</sup> MFG – Menschen Freiheit Grundrechte, Programm (16.03.2021) <mfg-oe.at/programm>.

<sup>12</sup> SORA Institute for Social Research and Consulting, Wählerstromanalyse Landtagswahl Oberösterreich 2021 (2021) <sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/WSA\_LT15-LT21\_OOE\_mfg\_FINAL.pdf>.

<sup>13</sup> *Joseph Lowndess*, Populism in the United States, in Rovira Kaltwasser ea (Hg), *The Oxford Handbook of Populism* (2017) 232 (242). In diese Argumentation der Exklusion und Herabsetzung spielte auch die Bezeichnung von Trumps Anhänger durch Hillary Clinton als *basket of deplorables*: Who's Deplorable?, *Economist* 15.09.2016.

<sup>14</sup> So etwa die Positionen von George Wallace in den 1960er Jahren: *Lowndess*, *Populism in the United States* 237.

<sup>15</sup> *Macron v Le Pen, again*, *Economist* 16.04.2022.

<sup>16</sup> Vgl die entsprechende Äußerung vor der Stichwahl vom 24. 04.2022: *Marine Le Pen* aux abstentionnistes: «Si le peuple vote, le peuple gagne», BFM TV 14.04.2022 <bfmtv.com/politique/elections/presidentielle/marine-le-pen-aux-abstentionnistes-si-le-peuple-vote-le-peuple-gagne\_VN-202204140567.html>. Mit der Parlamentswahl vom Frühsommer 2022 hat sich die parlamentarische Vertretung des *Rassemblement national* vervielfacht: *Jupiter Waning*, *Economist* 25.06.2022.

<sup>17</sup> Vgl *Alternative für Deutschland*, Programm für Deutschland (2016) insbes die Präambel.

tituliert – das gilt auch für die genannten Beispiele.<sup>18</sup> Paradoxerweise nehmen aber teilweise auch *etablierte Parteien* in Anspruch, die gefühlte Nichtrepräsentation in tatsächliche Teilhabe umzuwandeln, und konkurrieren so mit Protestparteien um die Position des Vertreters der Ungehörten. Das galt etwa für Teile der britischen Tories im Kontext des Brexit, und dann für die gesamte Partei bei den Wahlen 2019, als *Boris Johnson* versprach, den „*left-behind places*“ eine Stimme zu geben.<sup>19</sup>

Ob stets in der Opposition oder mit Regierungsbeteiligung: In diesen Fällen fand die politische Auseinandersetzung weiterhin innerhalb des parlamentarischen Systems statt. Aber das Gefühl der fehlenden Repräsentation kann auch dazu führen, dass man an der politischen Auseinandersetzung im institutionalisierten Rahmen gar nicht oder nicht mehr teilnehmen will. Diesfalls äußert sich der Protest dann virulent *außerhalb* des parlamentarischen Parteibetriebs. Solche außerparlamentarischen Protestbewegungen existieren auf beiden Seiten des politischen Spektrums. Während etwa Pegida in Deutschland klar im völkischen Milieu verortet werden kann,<sup>20</sup> so oszillierten die französischen *gilets jaunes* zwischen den politischen Extremen.<sup>21</sup> Gleichmaßen schwierig zu verorten waren teilweise gerade in der Schweiz die außerparlamentarischen Protestströmungen, die sich im Verlaufe der Covid-Epidemie herausbildeten.<sup>22</sup> Aber auch im Bereich der Klimaschutzbewegung gibt es Parallelen, zumindest auf deren militanten Flügel: Mitglieder von Organisationen wie *Extinction Rebellion* vertreten teilweise die Auffassung, dass Demokratie irrelevant werde, wenn die Gesellschaft bzw ihre politischen Repräsentanten unmoralisch handelten.<sup>23</sup>

Es koexistieren also sehr disparate Formen der gefühlten Nichtrepräsentation: Sie reicht vom Fehlen jeglicher Vertretung im Parlament bis hin zur Regierungsteilhabe oder sogar zur alleinigen Regierungsgewalt. Trotz dieser erheblichen Differenzen wird das Phänomen in der politischen bzw politologischen Analyse oft generalisierend unter das Erstarken von populistischen Strömungen oder Parteien subsumiert.<sup>24</sup> Damit verbunden wird eine Krise der demokratischen Repräsentation diagnostiziert;<sup>25</sup> teilweise ist sogar schon vom „post-repräsentativen Zeitalter“ die

<sup>18</sup> *Jan-Werner Müller*, Was ist Populismus? (2016) 9 ff.

<sup>19</sup> Boris Johnson Gets Out His Wallet, *Economist* 08.08.2019.

<sup>20</sup> *Werner J. Patzelt*, „Repräsentationslücken“ im politischen System Deutschlands? *ZSE* 13 (2015), 99 (101 ff).

<sup>21</sup> Für eine Einführung siehe *Gérard Noiriel*, *Les gilets jaunes à la lumière de l'histoire* (2019).

<sup>22</sup> *Daniel Kübler*, Demokratie im Stresstest, in Beck ea (Hg), *Der Conona-Elefant* (2022) 50 (55).

<sup>23</sup> So Roger Hallam, Mitgründer von *Extinction Rebellion*: *Dirk Kurbjuweit*, Die Demokratie schafft das, *Der Spiegel* 19.10.2019, 36 (36).

<sup>24</sup> Vgl etwa *Everhard Holtmann* ea, *Die Droge Populismus* (2006) 9 ff; *Müller*, Was ist Populismus? 9 ff; *Yascha Mounk*, The People vs. Democracy, *J. Democr.* 1/2019, 5 (9 ff); *Pippa Berman*, Populism and the Decline of Social Democracy, *J. Democr.* 1/2019, 5 (9 ff); *Pippa Norris*, The Populist Challenge to Liberal Democracies, in *Rohrschneider/Thomassen* (Hg), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies* (2020) 545 (545 f).

<sup>25</sup> Oben, Fn 6 f.

Rede.<sup>26</sup> Unter dieser Perspektive ist Populismus einerseits Symptom: Der Erfolg der populistischen Parteien wird als Folge der Krise der Repräsentation verstanden. Zugleich wird Populismus aber auch als Ursache für diese Krise wahrgenommen, da populistische Bewegungen das Konzept der Repräsentation prinzipiell ablehnten.<sup>27</sup>

Eine solche Sichtweise wirft einige Fragen bzw. Vorfragen auf, insbesondere nach dem Verständnis von Populismus und Repräsentation, sowie nach der Kausalität der postulierten Krise. In meinem Beitrag werde ich deshalb zuerst kurz auf die komplexen Konzepte der Repräsentation (II.) und des Populismus (III.) eingehen. Im Anschluss möchte ich der Frage nachgehen, ob es sich hier über die politologische oder soziologische Problematik hinaus überhaupt auch um ein *rechtswissenschaftliches* Thema handelt – oder anders: Ob Populismus auch ein rechtlich relevantes Phänomen sein kann, oder vielleicht sogar sein muss (IV.).

## II. Verschiedenen Kategorien der Repräsentation

Der Begriff der Repräsentation in seinen verschiedenen Kontexten ist zentrales Thema dieses Tagungsbands wie auch der vorausgegangenen Tagung in Innsbruck. Dabei wurde deutlich, dass es sich um ein komplexes Konzept handelt; dies zeigt auch die klassische bedeutungsgeschichtliche Untersuchung von *Hasso Hofmann*.<sup>28</sup> Für die Gründerväter oder Paten der repräsentativen Demokratie wie *James Madison*, *Edmund Burke* oder *Montesquieu* beschränkte sich politische Repräsentation noch auf den Wahlakt.<sup>29</sup> Heute hingegen wird Repräsentation sehr viel umfassender konstruiert und ist eng verbunden mit den (ebenfalls auslegungsbedürftigen) Konzepten der Demokratie, Freiheit und Gerechtigkeit.<sup>30</sup>

Aber auch wenn in einem weiteren Verständnis die repräsentative Demokratie der Umsetzung des Volkswillens dient, so bleibt die doppelte Herausforderung, zuerst dieses Volk zu finden und dann auch seinen Willen zu erkennen. Denn dass es sich bei der Repräsentation eigentlich um ein Paradoxon handelt, hat bereits *Hanna Pitkin* in ihrer grundlegenden Studie gezeigt und dabei auch den inhärent dualen Charakter der Repräsentation betont.<sup>31</sup> Der offensichtliche Widerspruch

<sup>26</sup> Müller, Was ist Populismus? 103.

<sup>27</sup> Aflio Mastropaolo, Populism and Political Representation, in Heinisch ea (Hg), Political Populism (2017) 59 (59).

<sup>28</sup> Hasso Hofmann, Repräsentation<sup>4</sup> (2003); vgl auch Pitkin, The Concept of Representation 241.

<sup>29</sup> Holmberg, Feeling Represented 413.

<sup>30</sup> So etwa Jörg Paul Müller, Demokratische Gerechtigkeit (1993) 155 ff.

<sup>31</sup> Pitkin, The Concept of Representation 8 f: "... representation, taken generally, means the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact. Now, to say that something is simultaneously both present and not present is to utter a paradox, and thus a fundamental dualism is built into the meaning of representation" (Hervorhebung durch die Autorin). Vgl auch Runciman, J. Political Philos. 2007.

liegt darin, dass Repräsentation auf die Vergegenwärtigung des Abwesenden zielt.<sup>32</sup> Damit ist zugleich die Problematik der Perspektive thematisiert. Denn wenn etwas, das repräsentiert wird, als im übertragenen Sinne präsent *verstanden* wird,<sup>33</sup> dann stellt sich sogleich die Frage, wessen Verständnis hierbei maßgeblich ist, und in welchem Verhältnis Repräsentant und Repräsentierte stehen.

Wie die Beiträge in diesem Band illustrieren, stellt die Ausgestaltung dieses Verhältnisses aus rechtlich-technischer Perspektive eine erhebliche Herausforderung dar – etwa in Bezug auf ein möglichst weit gefasstes Wahlrecht oder auf das gleiche Gewicht der Stimmen. Es handelt sich hierbei um zentrale – und vor allem praktisch relevante – Aspekte, die mittels normativer Vorgaben beeinflusst werden können. Gleichwohl können entsprechende repräsentative Herausforderungen ebenso wie mögliche Lösungen nach objektiven, empirischen Kriterien beurteilt werden – wenn etwa eine Anpassung des Wahlrechts zu einer messbaren Erhöhung (oder auch Reduktion) der Vertretung einer Gruppe von Wählerinnen und Wählern führt.

Doch reicht eine solche Perspektive alleine möglicherweise nicht aus, um das Phänomen, oder eher das Paradoxon der Repräsentation zu erfassen. Denn Repräsentation hat stets zwei Seiten, wie bereits *Max Weber* in seiner Definition betonte, wonach dabei „das Handeln bestimmter Verbandszugehöriger (Vertreter) den übrigen zugerechnet wird oder von ihnen gegen sich als ‚legitim‘ gesehen und für sie verbindlich gelten gelassen werden soll und tatsächlich wird“.<sup>34</sup> Neben dem objektiven Kriterium – dem Zurechnen des Handelns der Vertreter – gilt also parallel auch die Perspektive des repräsentierten Subjekts, das diese Vertretung *gegen sich selbst als legitim* sieht: Hier steht die subjektive, die gefühlsmäßige Perspektive im Vordergrund.

Dabei können verschiedene Kriterien relevant sein, damit sich das Subjekt oder eine Gruppe von Subjekten repräsentiert fühlen. Früher stand ein *formalistisches* Repräsentationsverständnis im Vordergrund: Der Fokus lag auf Autorisierung und Rechenschaftspflicht der Repräsentanten.<sup>35</sup> Inzwischen ist auch das Konzept der *deskriptiven* Repräsentation allgemein anerkannt: Hier sollten die Repräsentanten ein möglichst genaues Abbild der Repräsentierten sein und sie ohne Verzerrung widerspiegeln.<sup>36</sup> Dieses Verständnis informiert teilweise auch die andernorts besprochenen Repräsentationsbemühungen: So sind Frauen untervertreten, wenn sie nicht in annäherndem Verhältnis zur Demographie repräsentiert sind.<sup>37</sup> Daneben gibt es aber auch *symbolische* Repräsentation: Hier steht der Repräsentant für bzw

<sup>32</sup> Pitkin, *The Concept of Representation* 9: „... in representation something not literally present is considered present in a non-literal sense.“

<sup>33</sup> Vgl Fn 32 („considered present“).

<sup>34</sup> *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*<sup>5</sup> (1972) Kap III § 21.

<sup>35</sup> Pitkin, *The Concept of Representation* 38 ff.

<sup>36</sup> *A. Phillips Griffiths*, *How Can One Person Represent Another?* *Aristotelian Society Supplementary* 34 (1960) 187 (188); Pitkin, *The Concept of Representation* 60 ff.

<sup>37</sup> *Anne Philips*, *Descriptive Representation Revisited*, in *Rohrshneider/Thomassen* (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies* (2020) 175 (187 f). Dazu auch vorne in diesem Band *Khakzadeh* und *Pabel*.

verkörpert eine Idee oder eine Ideologie; die Qualität der Repräsentation hängt vom Maße ab, in dem diese Ideologie die Abgrenzung einer Gruppe von Repräsentierten erlaubt, die den Repräsentanten in seiner Funktion akzeptieren.<sup>38</sup>

Denn *ob* eine Gruppe repräsentiert wird, hängt auch von der Definition der Gruppe ab, also vom Kriterium, aufgrund dessen eine Gruppe überhaupt als Gruppe wahrgenommen wird. Traditionellerweise standen dabei im politischen Kontext der Stand, die soziale Schicht oder die Klasse, also die Funktion in der arbeitsteiligen Wirtschaft, im Vordergrund,<sup>39</sup> teilweise aber auch Religionen, Sprachen, oder Ethnien.<sup>40</sup>

Diese Kategorien scheinen heute jedoch nicht mehr fugenlos zu passen, da es offenbar zunehmend soziale Schichten und gesellschaftliche Segmente gibt, die sich *als Gruppe* nicht repräsentiert fühlen.<sup>41</sup> Diese Gruppen sind zugleich zunehmend amorph und lassen sich nicht ohne Weiteres nach traditionellen parteipolitischen Attributen (wie etwa „links“ oder „rechts“) kategorisieren. Relativ viel Aufmerksamkeit hat in diesem Kontext deshalb das von *David Goodhart* vorgeschlagene Kriterium der Globalisierungsauswirkungen erhalten.<sup>42</sup> *Goodhart* unterscheidet zwischen sogenannten *Anywheres* und *Somewheres*: Erstere sind mobil und gut ausgebildet, letztere lokal verankert und häufig keine Universitätsabsolventen. *Anywheres* sind zwar eine Minderheit, haben aber in den letzten Jahrzehnten die meisten politischen Entscheidungen dominiert.<sup>43</sup> In dieser Perspektive ist Populismus eine nachvollziehbare Antwort, „*a counter-balance*“ oder „*a normal reaction to liberal Anywhere overreach*“.<sup>44</sup>

### III. Populismus – zwischen politischem Schlagwort und wissenschaftlichem Konzept

Wenn eine klare Definition von Repräsentation schwerfällt, so gilt dies erst recht für das Konzept des Populismus und dessen Verhältnis zur Repräsentation.<sup>45</sup> Der

---

<sup>38</sup> *Pitkin*, *The Concept of Representation* 92 ff.

<sup>39</sup> *Alan Siaroff*, *Comparative European Party Systems*<sup>2</sup> (2018) 10; *Russell J. Dalton*, *Party Competition and Representation*, in *Rohrschneider/Thomassen* (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies* (2020) 268 (271).

<sup>40</sup> Vgl. dazu insbesondere die Parteiaffiliationen in Nordirland (*Jocelyn Evans/Joshua Tonge*, *Problems of Modernizing an Ethno-religious Party*, *Party Politics* 11 [2005], 319).

<sup>41</sup> *Dalton*, *Party Competition and Representation* 279.

<sup>42</sup> *David Goodhart*, *The Road to Somewhere* (2017) 3, 38 ff. Für die Rezeption siehe e.g. *Martin Beglinger*, *Sind die Schlaun zu mächtig*, *Neue Zürcher Zeitung* 27.02.2021, 42 ff. – Ähnlich (mit Unterscheidung von *winner*s and *loser*s der Globalisierung) auch schon *Hanspeter Kriesi* *et al.*, *West European Politics in the Age of Globalization* (2008) 4; mit Fokus auf die Bildung dann *Michael J. Sandel*, *The Tyranny of Merit* (2020) 24 ff.

<sup>43</sup> *Goodhart*, *Road to Somewhere* 33 ff.

<sup>44</sup> *Goodhart*, *Road to Somewhere* 5, 58.

<sup>45</sup> Vgl. oben, Fn 5.

Populismus-Begriff wird häufig verwendet ohne Blick auf die (durch die eingangs erwähnten Beispiele illustrierte) Disparität der damit umschriebenen Bewegungen und Parteien.<sup>46</sup> Insofern sympathisiere ich mit der Aussage *Ralf Dahrendorfs*, der in seinen „Acht Anmerkungen zum Populismus“ 2007 den Verdacht geäußert hat, dass „des einen Populismus ... des anderen Demokratie [sei], und umgekehrt.“<sup>47</sup>

Aber ganz so einfach lässt sich das Problem inzwischen nicht mehr umgehen. Dies zeigt eine weitere These *Dahrendorfs*, nämlich die „Tatsache, dass Populisten offenbar zum Regieren unfähig sind“.<sup>48</sup> Diese Aussage war 2007 zwar noch eher nachvollziehbar als heute – mit Hinweis etwa auf die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) oder Richter *Schill*.<sup>49</sup> Inzwischen gibt es nämlich durchaus populistische Parteien, welche die Macht erringen und dann vor allem auch erfolgreich und teilweise über Jahre hinweg auch verteidigen.<sup>50</sup> Diese Parteien weisen einige charakteristischen Aspekte auf, die heute in der politologischen Diskussion des Populismus im Vordergrund stehen. Ich verzichte hier auf begriffsgeschichtliche Ausführungen, aber nicht auf den Hinweis, dass über die Definition von Populismus weiterhin gestritten wird.<sup>51</sup> Doch kann man durchaus eine Arbeitsdefinition erstellen, die zahlreiche Phänomene erfasst, die als populistisch tituliert werden und die als Gefährdung der bestehenden repräsentativen Ordnung wahrgenommen werden können.<sup>52</sup>

Unter diesem Zugang erkennt man einen Populisten primär nicht am Inhalt seiner Positionen, sondern daran, *wie* er seine Position vertritt. Das Element der Repräsentation spielt hier eine zentrale Rolle. Zuerst wird das „reine“ Volk scharf abgegrenzt von korrumpierten Eliten. So wird ein einheitliches Repräsentandum geschaffen – ein homogenes Volk, das es in der Realität wohl gar nicht gibt, dessen mangelnde Repräsentation deshalb aber umso schärfer kritisiert werden kann. Daraus folgt auch ein Verständnis der Repräsentation als unmittelbare Ausführungsbevollmächtigung mit einem klar definierten Mandat. Die dergestalt bevollmächtigten Vertreter versprechen, genau das zu tun, was das (bzw. ihr) Volk will. Besonders anschaulich führt diese Vorstellung der „Vertrag“ vor Augen, den die Schweizer-

<sup>46</sup> Oben, Fn 13 ff.

<sup>47</sup> *Ralf Dahrendorf*, Acht Anmerkungen zum Populismus, *Transit* 25 (2003) 156 (156/§ 1).

<sup>48</sup> *Dahrendorf*, *Transit* 2003, 158/§ 3.

<sup>49</sup> *Dahrendorf*, *Transit* 2003, 158/§ 3 (mit der „Bossi-Lega“ in Italien und der Fortuyn-Partei in den Niederlanden als weitere Beispiele).

<sup>50</sup> Vgl. *Tjitske Akkerman*, Populist Parties in Power and Their Impact on Liberal Democracies in Western Europe, in Heinisch et al. (Hg), *Political Populism* (2017) 169. – Prominentestes Beispiel ist die von Viktor Orbán geführte Fidesz-Partei in Ungarn, welche seit 2010 ununterbrochen regiert und die Parlamentswahlen im April 2022 erneut gewann; vgl. zu den Hintergründen *Seongcheol Kim*, Discourse, Hegemony, and Populism in the Visegrád Four (2021) 134 ff. Der Wahlgewinn illustriert zugleich, wie durch sukzessive Umgestaltung der Institutionen ein Machtwechsel trotz nominell freier Wahlen erschwert, wenn nicht verunmöglichlich wird (Viktor Orbán's Victory Is a Triumph for Illiberal Nationalism, *Economist* 09.04.2022).

<sup>51</sup> Vgl. oben, Fn 5.

<sup>52</sup> So auch *Matthijs Rooduijn*, The Nucleus of Populism, *Government and Opposition* 49 (2014), 573 (573); *Müller*, Was ist Populismus? 25 ff.

rische Volkspartei (SVP) anlässlich der Parlamentswahlen von 2011 mit dem „Volk“ zu schließen versprach.<sup>53</sup> Zugleich illustriert dieser „Vertrag mit dem Volk“, dass die Verpflichtung nur gegenüber der *eigenen* Wählerschaft eingegangen wird – eine Verpflichtung zudem, die sich aufs „Wollen“ beschränkt und dabei vertragliche *Essentialia* wie Durchsetzungsmechanismen oder Kündigungsmöglichkeiten nicht einmal erwähnt.

Ein solcher Alleinvertretungsanspruch von populistischen Parteien führt dazu, dass in letzter Konsequenz die Macht, so sie einmal errungen ist, nicht mehr abgegeben werden kann – mangels einer gleichermaßen legitimierten Alternative.<sup>54</sup> Immerhin sollte eine Qualifizierung als populistische Bewegung nicht ohne genauere Analyse erfolgen. So ist etwa die übermäßige Vereinfachung komplexer Sachverhalte ein Merkmal nicht nur von populistischen Parteien, sondern von jeder auch nur halbwegs erfolgreichen politischen Partei. Den Anspruch, für die ganz überwiegende Mehrheit gegen eine kleine, parasitäre Elite zu sprechen, erheben ebenfalls nicht nur anerkannt populistische Parteien, wie in der Schweiz etwa die sogenannte 99%-Initiative vor Augen führte. Diese Volksinitiative, die auf eine höhere Besteuerung von Kapitaleinkommen zielte, wurde von den schweizerischen Jungsozialisten lanciert, aber auch von der Sozialdemokratischen Partei, den Grünen und der Evangelischen Volkspartei unterstützt; im Abstimmungskampf stellte sie den postulierten numerischen Unterschied zwischen „einer Handvoll von Superreichen“ und „den wahren Leistungsträger\*innen unserer Gesellschaft“ auch graphisch sehr zugespitzt dar.<sup>55</sup>

Die Aussage, dass Populisten, einmal an der Macht, diese Macht nicht mehr abgeben, gilt ebenfalls nicht universell. Zahlreiche populistische Parteien regierten oder waren an Regierungen beteiligt und wurden dann wieder abgewählt.<sup>56</sup> Das schließt aber den Versuch der Machterhaltung nicht aus; insbesondere muss die Erfahrung einer Wahlniederlage nicht zur Anerkennung der politischen (und

<sup>53</sup> Der Vertrag mit dem Volk ist mehr als ein Wahlversprechen, SVP-Klartext 01.08.2011 (die graphische Gestaltung nahm unmittelbar Bezug auf den Bundesbrief der drei Waldstätten von 1291).

<sup>54</sup> Dies illustriert etwa die Entwicklung in Ungarn (oben, Fn 50; *Gabriella Gricius*, Populism and Authoritarianism, in Oswald [Hg], *The Palgrave Handbook of Populism* [2022] 177 [180]), in Polen (*Kim*, Discourse, Hegemony, and Populism in the Visegrád Four 202 f) und in der Türkei (*Toygar Sinan Baykan*, *The Justice and Development Party in Turkey* [2018] 142 ff), aber insbesondere auch das von der Republikanischen Partei nach kurzem Zögern adoptierte Narrativ der *Big Lie*, der „gestohlenen“ Präsidentschaftswahl von November 2020 (In His Image, *Economist* 01.01.2022).

<sup>55</sup> Siehe JUSO Schweiz, Ja zur 99%-Initiative! (2021) <99prozent.ch/media/downloads/Argumentarium\_99\_gelayout\_DEU\_v2.pdf>. Die Initiative wurde im September 2021 mit 65% Nein-Stimmen verworfen (Schweizerischer Bundesrat, Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 26. September 2021 [Volksinitiative „Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern“; Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches {Ehe für alle}], BBl 2021 2631 [2021]).

<sup>56</sup> *Paul A. Taggart*, Populism in Western Europe, in Rovira Kaltwasser ea (Hg), *The Oxford Handbook of Populism* (2017) 248 (251).

rechtlichen) Spielregeln führen, sondern kann gegenteilig in einer Radikalisierung resultieren sowie dem Versuch, diese Spielregeln zu unterminieren.<sup>57</sup>

Insofern bedeuten derart definierte populistische Strömungen durchaus eine Gefahr für eine repräsentative Demokratie, bei der Meinungsppluralismus sich in wechselnden Mehrheiten manifestiert. Der Anspruch auf die alleinige Wahrheit kann dazu führen, dass unter Missachtung rechtsstaatlicher Vorgaben ein Machtverlust durch Unterwanderung bzw Gleichschaltung der Institutionen – Parlament, Gerichte, Aufsichtsgremien – zu verhindern versucht wird.<sup>58</sup>

#### IV. Was tun?

Dies verdeutlicht, dass einige der Parteien oder Bewegungen, die als populistisch umschrieben werden, durchaus systemnegierende und damit auch potentiell systemgefährdende Tendenzen aufweisen. Sie sind antipluralistisch, autoritär, und unterminieren das Vertrauen in die bestehenden Institutionen. Als Folge herrscht – zumindest außerhalb populistischer Bewegungen und ihrer Anhänger – ein breiter Konsens, dass „gegen den Populismus“ etwas getan werden muss.<sup>59</sup> Weniger Klarheit herrscht aber bezüglich der notwendigen Remedur. Politologen wie *Jan-Werner Müller* schlagen etwa eine Versachlichung des politologischen Dialogs oder eine verstärkte Europäisierung als Gegenmittel zum nationalistischen Populismus vor.<sup>60</sup> Teilweise wird, beispielsweise von *Chantal Mouffe*, auch Linkspopulismus als Lösung propagiert.<sup>61</sup> Es wird aber, etwa von *Marie-Luisa Frick*, auch daran erinnert, dass Streit – und nicht Konsens – das Wesensmerkmal demokratischer Politik ist.<sup>62</sup>

Es bleibt die Frage, was die Rechtswissenschaft zur Populismusdebatte beitragen kann – oder beitragen soll. Oder andersherum: Ist Populismus ein Konzept

<sup>57</sup> So etwa die Reaktion der Fidesz in Ungarn auf die Wahl Niederlage von 2002: *Gricius*, Populism and Authoritarianism 180. Wie die Änderungen der Wahlgesetze in republikanisch dominierten US-Bundesstaaten nach der Niederlage in der Präsidentschaftswahl von 2002 zeigen, kann auch eine etablierte Partei entsprechend reagieren (Razing Arizon: State-level Republicans Are "Reforming" How Elections Are Administered, Economist 03.07.2021).

<sup>58</sup> Vgl zur Illustration European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission; ER), Poland – Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113<sup>th</sup> Plenary Session (08.-09.12.2017) CDL-AD(2017)031-e.

<sup>59</sup> So etwa *Gordana Mijuk*, Der Pakt mit dem Populismus kommt uns teuer zu stehen, NZZ am Sonntag 11.06.2022, 15.

<sup>60</sup> *Müller*, Was ist Populismus? 112, 123. Kritisch zur Gleichsetzung von Populismus und EU-Skepsis dagegen *Joseph H. H. Weiler*, Not on Bread Alone Doth Man Liveth (Deut. 8:3; Mat 4:4), in von Bogdandy ea (Hg), Defending Checks and Balances in EU Member States (2021) 3 (4 f).

<sup>61</sup> *Chantal Mouffe*, Pour un populisme de gauche (2018).

<sup>62</sup> *Marie-Luisa Frick*, Zivilisiert streiten (2017) 9 f.

oder Phänomen von rechtlicher Relevanz? Juristen und Juristinnen äußern sich durchaus dezidiert zum Thema. So ist etwa für *Andreas Voßkuhle* „[d]er Populist [...] bei genauerer Betrachtung nicht ‚lediglich ein ungeschminkter Demokrat‘, ... sondern ein Gegner der Demokratie.“ Wer die Demokratie verteidigen wolle, sollte „populistische Verhaltensweisen daher offen benennen und bekämpfen.“<sup>63</sup>

Doch findet sich der Begriff „Populismus“ nicht im Gesetz, ebenso wenig wie ein entsprechendes Verbot. Gemäß Legalitätsprinzip gilt aber der Grundsatz, dass erlaubt ist, was nicht verboten wird. Das betrifft bereits die bloße Existenz von Parteien. Diese *können* in einer wehrhaften Demokratie durchaus verboten werden – in Deutschland ist dies sogar im Grundgesetz explizit vorgesehen, wenn eine Partei nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen.<sup>64</sup> Rechtlich normiert ist auch die Zulässigkeit gewisser politischer Aktionen: So können Volksverhetzung und Aufruf zum Hass strafrechtlich verfolgt werden.<sup>65</sup> Darüber hinaus besteht aber keine unmittelbare rechtliche Basis für Einschränkungen „populistischer“ Politik. Trotzdem sind gewisse Sanktionen nicht ausgeschlossen: So wurden in Deutschland wiederholt Beamte oder Soldaten nicht befördert oder entlassen wegen der Mitgliedschaft in einer als populistisch und rechtslastig bzw. rechtsextrem geltenden Partei, auch wenn diese nicht verboten war. Diese Urteile wurden vom EGMR in der Regel bestätigt.<sup>66</sup>

Solche Ausnahmen von der grundsätzlichen Zulässigkeit populistischer Aktivität entfalten aber allein auf individueller Ebene Wirkung, sie sind kein generell-abstraktes Mittel gegen Populismus. Trotzdem gibt es in der politischen Praxis immer wieder Versuche, populistische Parteien mittels einer Art Quarantäne sozusagen *praeter legem* einzudämmen. Auf europäischer Ebene wurde dies gegen Österreich nach der erstmaligen Regierungsbeteiligung der FPÖ praktiziert.<sup>67</sup>

Auf nationaler Ebene sind solche Bemühungen in Deutschland aktuell besonders evident, insbesondere gegenüber der AfD. Seit 2014 wurde diese Partei in mehrere Landtage und Kommunalparlamente ebenso wie in den Bundestag gewählt.

<sup>63</sup> *Andreas Voßkuhle*, Demokratie und Populismus, STAAT 57 (2018), 119 (120). Aus menschenrechtlicher Perspektive siehe etwa *Philip Alston*, The Populist Challenge to Human Rights, J. Hum. Rights Pract. 9 (2017), 1; *Jeremy Waldron*, Rule-of-Law Rights and Populist Impatience, in Neuman (Hg), Human Rights in a Time of Populism: Challenges and Responses (2020) 43.

<sup>64</sup> Art 21 GG; für Österreich siehe *Theo Öhlinger/Harald Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>12</sup> (2019) Rz 355 und für die Schweiz siehe *Patricia M. Schiess Rütimann*, Politische Parteien (2011) 93.

<sup>65</sup> Vgl für die Schweiz Art 261 bis StGB.

<sup>66</sup> Vgl EGMR 30.04.2005, 16912/05 (Lahr/DE) (Entlassung aus dem Wehrdienst aufgrund der Mitgliedschaft bei der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands); EGMR 24.11.2005, 27574/02 (Otto/DE) (Verweigerung einer Beförderung aufgrund der Mitgliedschaft bei der Partei der Republikaner). Der EGMR nahm jeweils Bezug auf Mitgliedschaft in einer Partei, die als populistisch und rechtslastig bzw. rechtsextrem gelte, und zwar nicht verboten, aber unter Beobachtung des Verfassungsschutzes stünde; der nationale Ermessensspielraum sei nicht verletzt, wenn die Mitgliedschaft in einer solchen Partei als Gefährdung der Neutralität staatlicher Institutionen sanktioniert wurde, unabhängig vom Verhalten des einzelnen Mitglieds.

<sup>67</sup> Vgl dazu unten, Fn 72.

Sie bleibt aber konsequent von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen, etwa, indem ihr die Wahl eines Bundestagsvizepräsidenten wiederholt verweigert wurde.<sup>68</sup> Diese geforderte und gelebte Haltung wurde beispielweise vom Politikwissenschaftler *Carl Leggewie* nach dem Anschlag in Hanau konzise zusammengefasst, als er „die politisch-moralische Ächtung einer Partei“ forderte, welche „die repräsentative Demokratie sturmreif schießen will“ und deren Anhänger es nicht verdienten, „als sogenannte besorgte Bürger ernstgenommen zu werden“, ihnen müsse energisch widersprochen und Widerstand geleistet werden.<sup>69</sup>

Diese Haltung wirft in unserem Kontext der Repräsentation die Frage auf, wie denn mit AfD-Wählerinnen und -Wählern in einer repräsentativen Demokratie umzugehen ist. Auch wenn sie nicht als „sogenannte besorgte Bürger“ gelten sollen – (wahl-)rechtlich sind sie gleichberechtigte Wähler, es sei denn, man zähle die Stimmen nicht nur, sondern wäge sie im Anschluss auch noch. Das Parlament ist aber, wie etwa *Hans Meyer* ausgeführt hat, nur in seiner *Gesamtheit* repräsentativ für das ganze Wahlvolk; in seiner Gesamtheit erlässt es Mehrheitsentscheide, die dann wiederum für das ganze Volk bindend sind. Wird ein Teil der Repräsentanten faktisch ausgeschlossen, leidet darunter auch die Repräsentativität des Parlaments.<sup>70</sup> So würde das Problem der nichtgefühlten Repräsentation möglicherweise verschärft oder sogar in eine tatsächliche Nichtrepräsentation verfestigt.

Doch vielleicht sollten gewisse Elemente tatsächlich nicht repräsentiert sein – weil ihre Anliegen unvereinbar sind mit Grundsätzen, die nicht mehr als politisches (und damit relatives) Programm verstanden werden, sondern als objektive, nicht verhandelbare und oft grundrechtlich gestützte Voraussetzung für Rechtsstaat und Demokratie. Eine solche Haltung impliziert, dass es auch im politischen Agon ein Urteil über richtig und falsch gibt, das selbst nicht mehr Gegenstand des politischen Prozesses sein kann. Erlaubt wäre somit nicht mehr alles, was nicht (rechtlich) verboten ist, sondern nur noch, was sich ziemt. Denn bei etwaigen Quarantäne- oder *containment*-Maßnahmen gegenüber populistischen Parteien handelt es sich nicht um gesetzliche Sanktionen. Vielmehr sind solche Maßnahmen selbst rechtlich nicht immer unbedenklich. Dies illustrieren verschiedene deutsche Gerichtsurteile, welche Äußerungen von Amtsträgern gegen populistische Parteien

<sup>68</sup> *Anna-Sophie Heinze*, Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten, ZPol 31 (2021), 133 (144). Gemäß Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages soll jede Fraktion des Deutschen Bundestages durch mindestens einen Vizepräsidenten im Präsidium vertreten sein (§ 2 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages). Eine entsprechende Beschwerde lehnte das Bundesverfassungsgericht ab (AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag gegen den Deutschen Bundestag (BVerfG, 2022), BVerfG 2 BvE 9/20).

<sup>69</sup> *Bettina Markmeyer*, „Ich erwarte eine entschiedene Reaktion des Staates“: Interview mit Claus Leggewie, Migazin 24. Februar 2020 <[migazin.de/2020/02/24/ich-erwarte-eine-entschiedene-reaktion-des-staates](http://migazin.de/2020/02/24/ich-erwarte-eine-entschiedene-reaktion-des-staates)>; ähnlich *Hansjörg Friedrich Müller*, Bei der AfD übernimmt Björn Höcke nach und nach das Kommando: Die Entwicklung der Partei lässt schon lange keine Verharmlosungen mehr zu, Neue Zürcher Zeitung 20.06.2022 <[nzz.ch/meinung/der-andere-blick/deutschland-bjoern-hoecke-uebernimmt-das-kommando-bei-der-afd-ld.1689703](http://nzz.ch/meinung/der-andere-blick/deutschland-bjoern-hoecke-uebernimmt-das-kommando-bei-der-afd-ld.1689703)>.

<sup>70</sup> *Hans Meyer*, Repräsentation und Demokratie, in Dreier (Hg), Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe – Symposion für Hasso Hofmann zum 70. Geburtstag (2005) 99 (106).

als unvereinbar erklärt haben mit dem grundgesetzlichen Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am politischen Meinungskampf.<sup>71</sup>

Ebenso wie die Strategie der Eindämmung durch Ausgrenzung selbst ist auch diese rechtliche Ambiguität nicht neu. Sie bestimmte – auf supranationaler Ebene – auch die bereits erwähnte Reaktion der übrigen EU-Mitglieder auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ im Jahr 2000.<sup>72</sup> Diese Reaktion ließ sich nicht auf Art 7 EUV in seiner damaligen Amsterdamer Fassung stützen, und es bestand auch keine andere gemeinschafts- oder unionsrechtliche Ermächtigungsgrundlage.<sup>73</sup> Als Ausweg wurde schließlich der sogenannte „Bericht der Weisen“ verfasst; darin wurde bezeichnenderweise die Aufhebung der zuvor verhängten Sanktionen empfohlen, da diese kontraproduktiv seien. Der Bericht enthielt aber auch die nachdrückliche Empfehlung, im Rahmen von Art 7 EUV für künftige, ähnlich gelagerte Fälle ein rechtsförmiges Verfahren zu schaffen.<sup>74</sup>

Ein derartiges Verfahren wurde im Anschluss im Rahmen der Vertragsrevision von Nizza denn auch etabliert,<sup>75</sup> und im Verbund mit den in Art 2 EUV statuierten grundlegenden Werte der Union bietet es möglicherweise einen Lösungsansatz für eine normative Reaktion auf Populismus. Natürlich sind auch die von Art 2 EUV geschützten Werte der Union stark auslegungsbedürftig.<sup>76</sup> Aber sie könnten – insbesondere mit Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit – eine Brandmauer bilden gegen jene populistischen Parteien, die, einmal an der Macht, durch ihre Angriffe auf die Institutionen der repräsentativen Demokratie ihre Herrschaft perpetuieren.

Eine solche Mauer muss, wenn sie im nationalen Kontext effektiv sein soll, wohl tatsächlich auf inter- oder supranationaler Ebene errichtet werden. Sie sollte sich auf den Schutz vor *irreversiblen* Schäden beschränken und darf auch nicht einfach ohne parallele Überzeugungsarbeit hochgezogen werden – ansonsten entsteht (zumindest in der Wahrnehmung) tatsächlich die Gefahr einer Wertetyrannei.<sup>77</sup>

<sup>71</sup> Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) gegen den Ministerpräsidenten des Freistaats Thüringen (Thüringer Verfassungsgerichtshof, 2016), TH VerFGH 25/15; Chancengleichheit politischer Parteien (BVerfG, 2018), BVerfGE 148, 11; Seehofer-Interview (BVerfG, 2020), BVerfGE 154, 320; Urteil des Zweiten Senats vom 15.06.2022 (BVerfG, 2022), 2 BvE 4/20.

<sup>72</sup> Dazu im Detail *Frank Schorkopf*, Die Massnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich (2002) 15 ff.

<sup>73</sup> *Matthias Ruffert*, in Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV<sup>6</sup> (2022) Art 7 EUV Rz 35 m.w.H.

<sup>74</sup> *Martti Ahtisaari ea*, Report on the Austrian Government's Commitment to the Common European Values, in Particular Concerning the Rights of Minorities, Refugees and Immigrants, and the Evolution of the Political Nature of the FPÖ, *International Legal Materials*, 40 (2001), 102 (120/§ 116 f).

<sup>75</sup> *Schorkopf*, Die Massnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich 99 ff.

<sup>76</sup> *Ruffert*, Art 7 EUV Rz 13/17 ff; differenzierend *Werner Schroeder*, The Rule of Law As a Value in the Sense of Article 2 TEU, in von Bogdandy ea (Hg), *Defending Checks and Balances in EU Member States* (2021) 105 (122 f).

<sup>77</sup> *Armin von Bogdandy*, Towards a Tyranny of Values, in von Bogdandy ea (Hg), *Defending Checks and Balances in EU Member States* (2021) 73 (96 f).

## V. Fazit

In diesem Beitrag wurden selektiv einige Aspekte des Phänomens einer gefühlten politischen Nichtrepräsentation beleuchtet. Entsprechend summarisch fällt auch ein erstes Fazit aus: Das Gefühl einer mangelhaften oder sogar fehlenden Repräsentation wird zunehmend auch in „reifen“ Demokratien artikuliert und ist *ein* Grund für den Aufschwung sogenannt populistischer Parteien. Außer Frage steht auch, dass solche Parteien eine Gefahr sind für die Demokratie, wenn sie deren Fundamente zu unterminieren suchen. Unklar bleibt aber, wer eine solche Gefährdung autoritativ feststellen kann. Bisherige Versuche des *containment* waren oft wenig effektiv und teilweise sogar kontraproduktiv – nicht umsonst empfahl der „Bericht der Weisen“ im Kontext der Retorsionen anderer EU-Staaten gegen Österreich, die vorgängigen Sanktionen aufzuheben.<sup>78</sup>

Offen bleibt auch die Frage, ob Maßnahmen gegen Populismus verrechtlicht werden sollen – oder können. Erlaubt (oder fordert gar) die wehrhafte Demokratie, dass gegen Parteien, welche die demokratischen Grundvoraussetzungen in Frage stellen, vorgegangen wird? Wie kann man verhindern, dass populistische Parteien, einmal an der Macht, die Institutionen untergraben, das Parlament gleichschalten, die Gerichte entmachten? Gibt es – um eine Analogie aus dem Völkerrecht zu verwenden – für die Demokratie ein Recht auf präemptive Selbstverteidigung? Müsste hier ebenfalls auf den (metaphorisch) unmittelbar bevorstehenden Angriff gewartet werden?<sup>79</sup> Oder *kann* die Demokratie sich gegebenenfalls gar nicht selbst gegen solche Attacken verteidigen, wie *Ernst Wolfgang Böckenförde* insinuiert hat – ist es für die Rettung also schon zu spät, wenn ein solcher Angriff stattfindet?<sup>80</sup>

Grundsätzlich-populistische und okkasionell-populistische Akteure sind oft nur schwer voneinander abzugrenzen,<sup>81</sup> und staatliche Repression einer populistischen Bewegung kann von dieser im politischen Wettkampf auch als Distinktionsmerkmal missbraucht werden – als Beleg für die eigene Anhängerschaft, wie sehr ihre angemessene Repräsentation durch die „Elite“ zu verhindern gesucht wird. *Rechtlich* sollte deshalb allein der Schutz der für die demokratische Gemeinschaft konstitutiven Institutionen sichergestellt werden<sup>82</sup> – also die Sanktionierung dessen, was eine *irreversible* Abkehr von der Demokratie bedeutet. Alles andere bleibt offen für den politischen Wettkampf. Das ist insofern anstrengend, als dass im politischen Raum *moralische* Klarheit nicht mit Hilfe des Rechts geschaffen werden kann. Daraus resultiert ein stetes Spannungsverhältnis zwischen ständiger

<sup>78</sup> Oben, Fn 74.

<sup>79</sup> Zur Selbstverteidigung im Kontext der Gewaltanwendung siehe allgemein *Christopher Greenwood*, Self-defence, in Wolfrum (Hg), MPEPIL online edition (2011).

<sup>80</sup> *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in *Recht – Staat – Freiheit*<sup>4</sup> (2006) 143 (167), wonach die notwendige Einigkeit des politischen Gemeinwesens diesfalls nicht mehr durch von der Mehrheit ausgehendes Verfassungs- oder Rechtsgebot erhalten werden kann.

<sup>81</sup> Vgl oben, Fn 55.

<sup>82</sup> Vgl auch *Chantal Mouffe*, *Über das Politische* (2016) 158.

Wachsamkeit auf der einen Seite, aber auch einem wachen Verständnis und einer gewissen Toleranz gegenüber einem (gefühlten) Mangel an Repräsentation auf der anderen Seite.<sup>83</sup>

Die zweite Ebene der Analyse ist die Ebene der politischen Kultur. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Rolle der Medien zu betrachten. Die Medien spielen eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation und sind ein wichtiger Bestandteil der politischen Kultur. Sie sind ein zentraler Bestandteil der politischen Kultur und spielen eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation. Die Medien sind ein zentraler Bestandteil der politischen Kultur und spielen eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation. Die Medien sind ein zentraler Bestandteil der politischen Kultur und spielen eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation.

### Wachse Populismus?

Die dritte Ebene der Analyse ist die Ebene der politischen Kultur. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Rolle der Medien zu betrachten. Die Medien spielen eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation und sind ein wichtiger Bestandteil der politischen Kultur. Sie sind ein zentraler Bestandteil der politischen Kultur und spielen eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation. Die Medien sind ein zentraler Bestandteil der politischen Kultur und spielen eine zentrale Rolle in der politischen Kommunikation.

---

<sup>83</sup> Vgl. Lorenz Langer, Man muss die Spannung aushalten, Neue Zürcher Zeitung 08.09.2016, 10.