

Ingeborg Maus

Sinn und Bedeutung von Volkssouveränität in der modernen Gesellschaft

Auf den ersten Blick scheint der Begriff der Volkssouveränität zu jenen klassischen Begriffen der Demokratietheorie zu gehören, die in der gegenwärtigen Gesellschaft keine mögliche Realität mehr bezeichnen. Dies gilt nicht nur für den Begriff im ganzen, sondern auch für seine Bestandteile. »Souveränität« scheint durch die Tatsache widerlegt zu sein, daß politische Entscheidungsprozesse zunehmend mit ihren gesellschaftlichen Regelungsbereichen in einer Weise vernetzt sind, daß eindeutige Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten überhaupt nicht mehr ausfindig zu machen sind. Erst recht kann dem Volksbegriff angesichts der heutigen Regionalisierung und Pluralisierung aller gesellschaftlichen Problemlagen und der fortgeschrittenen Entwicklung zu einer multikulturellen Gesellschaft keine kompakte Bedeutung mehr zugeordnet werden. Schließlich entbehrten Konzeptionen des »Volkswillens« – ohne die eine Theorie der Volkssouveränität nicht auskommen kann –, soweit sie ein kollektives Entscheidungssubjekt unterstellen, schon immer der gesellschaftlichen Grundlage. Sie waren aber, was noch zu untersuchen ist, auch in den klassischen Demokratietheorien der Aufklärung so nicht gemeint.

Es scheint jedenfalls der aktuellen gesellschaftlichen Situation zu entsprechen, daß der Begriff der Volkssouveränität einem kollektiven Verdrängungsprozeß unterliegt – ein Phänomen, das innerhalb der bundesrepublikanischen Diskussion in konservativen und linken bzw. »alternativen« Stellungnahmen gleichermaßen beherrschend ist. Typisch für die in der Bundesrepublik entwickelte Rechts- und Verfassungstheorie ist die Auffassung, daß die Geltung einer positivrechtlichen Verfassung die Existenz jedes Souveräns, auch eines demokratischen Souveräns, ausschließe und Volkssouveränität nur als Prämisse der geltenden Verfassung zu verstehen sei.¹ Volkssouveränität wird so auf einen einmaligen Akt der verfassunggebenden Gewalt des Volkes reduziert, der sich in dieser eher symbolischen Bedeutung erschöpft und eine Verfassung konstituiert, der zunehmend selbst »Souveränität« zugeschrieben wird.² Diese herrschende Verfassungstheorie kennt weder den gesellschaftlichen »Ort« noch das Subjekt der Souveränität und entspricht in dieser Hinsicht den faktischen Vernetzungen und der systemischen Zirkularität der heutigen politischen Entscheidungsprozesse. Sie folgt der gleichen Logik, mit der Niklas Luhmann formuliert, daß nicht mehr einzelne Entscheidungssubjekte und gar nicht mehr »das Volk« als »Träger von Willen« in Betracht zu ziehen seien, sondern nur noch das politische System in seiner Gesamtheit.³ Während diese konservativen Fassungen des Problems darauf hinauslaufen, eine unterdeterminierte Souveränität den institu-

1 Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Reinbek 1975, S. 111 ff.

2 Ebd. S. 106 ff., 224 ff.

3 Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Neuwied/Berlin 1969, S. 153 f. und Anm. 5.

tionalisierten und systemisch strukturierten Organisationskomplexen insgesamt zuzuordnen, denen gegenüber der einstige demokratische Souverän zum »Publikum« degeneriert⁴, das aus einem autonomen, d. h. wesentlich von konkretem Konsens unabhängigen System heraus mit unzurechenbaren Entscheidungen versorgt wird, wiederholen alternative Konzeptionen die gleiche Dichotomie aus umgekehrter Perspektive.

Der Protest gegen die selbstreferentielle Verselbständigung politischer Entscheidungsprozesse wurde von den neuen basisdemokratischen Bewegungen bezeichnenderweise nicht als Ausübung von Volkssouveränität verstanden, sondern kleidete sich in das Gewand des Widerstandsrechts oder des bürgerlichen Ungehorsams. Damit ist keineswegs ein nur terminologischer Unterschied bezeichnet. Während die Demokratietheorie der Aufklärung eine umfassende Handlungskompetenz des »souveränen Volkes« begründete, die das Volk gleichzeitig als Hüter der bestehenden Verfassung und als permanent wirksame verfassungsgebende Gewalt einsetzte⁵, also die Entscheidung über Fortbestand und Innovation an der gesellschaftlichen Basis verortete, setzen Widerstand bzw. Ungehorsam ein lediglich reaktives Verhalten von Rechtsadressaten auf vorgefertigte rechtliche und politische Entscheidungen voraus. Gegen Innovationen von oben mobilisieren sich Widerstand und Verweigerung von unten. Dieses alternative Konzept enthält darum nicht wesentlich mehr als die Systemtheorie der gesellschaftlichen Basis ohnehin noch zubilligt. Es nähert sich jener Residualkategorie »basaler Souveränität«⁶ an, die Luhmann zufolge lediglich die Möglichkeit bezeichnet, sich in alltäglichen Interaktionen auf vorgegebene Rechtsentscheidungen zu beziehen oder nicht zu beziehen. Ebenso nehmen sich »Widerstand« und »Ungehorsam« lediglich die – wenn auch unalltäglich und demonstrativ vertretene – Freiheit, gesetztes Recht nicht anzuerkennen. Die von Luhmann bezeichnete Dichotomie zwischen einer systemischen Entscheidungssouveränität und einer lediglich negatorischen basalen Souveränität liegt darum auch den gegenwärtig vorherrschenden alternativen Konzepten zugrunde.

In ähnlicher Weise konvergieren die alternativen Selbstbeschreibungen des Ungehorsams mit der herrschenden Rechts- und Verfassungstheorie, deren Exorzismus jeglicher Volkssouveränität im Zeichen der Rechts- und Verfassungssouveränität ganz offenkundig ist. Auch wo basisdemokratische Initiativen tatsächlich nach Prinzipien der Volkssouveränität verfahren, indem sie politische Innovationen und Rechtsänderungen aus der Perspektive »von unten« zu bewirken suchen, subsumieren sie ihr Selbstverständnis und oft auch ihre Praxis der herrschenden justizstaatlichen Doktrin. Selbst genuin liberale rechtswissenschaftliche Argumentationen, die bereit sind, diese Basisbewegungen zu unterstützen, verstärken diesen Effekt. So läuft die Praxis vieler Protestbewegungen darauf hinaus, durch symbolische Regelverstöße eine gerichtliche Klärung der Rechtslage zu bewirken; und die unterstützende juristische Theorie definiert schließlich »die Bereitschaft, sich einem Gerichtsverfahren zu stellen, ... (als ein) wesentliches Element des zivilen Ungehorsams«.⁷ Auf diese Weise sind Widerstand und bürgerlicher Ungehorsam nicht

4 Niklas Luhmann, *Grundrechte als Institution*, Berlin 1965, S. 155; ders., *Legitimation durch Verfahren* (Anm. 3), S. 191.

5 John Locke, *Two Treatises of Government*. Hg. Peter Laslett, Cambridge 2. Aufl. 1967, § 168. – Jean-J. Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*. Edition Garnier, Paris 1963, III, 18; Emmanuel Joseph Sieyès, *Was ist der Dritte Stand?*, in: Ders., *Politische Schriften 1788–1790*, Hg. Eberhard Schmitt, Darmstadt/Neuwied 1975, S. 117 ff., 164 ff.

6 Niklas Luhmann, *Ausdifferenzierung des Rechts*, Frankfurt/M. 1981, S. 38.

7 Ralf Dreier, *Widerstand und ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat*, in: Peter Glotz (Hg.), *Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat*, Frankfurt/M. 1983, S. 54 ff., 62.

auslösende Momente eines demokratischen Willensbildungsprozesses, der zu einer generellen Gesetzesänderung führte, sondern erschöpfen sich darin, den »Rechtsweg« einzuleiten.⁸ Die gerichtsformige Bearbeitung einer solchen Konfliktlage führt aber, sofern nicht gleichzeitig eine öffentliche Diskussion in Gang gesetzt wird, die ihrerseits demokratisch motivierte Entscheidungen bewirkt, weder zu einer Rechtsänderung noch zu einer »Klärung« des Rechts. Angesichts des gegenwärtigen Methodenkanons der Rechtsprechung, der äußerst situative Abwägungen zuläßt und es den Gerichten erlaubt, vergleichbare Fälle als je neue zu definieren⁹, betrifft eine gerichtsformige Entscheidung immer nur den vorliegenden Einzelfall. Gleichzeitig kommt es zu einer Juridifizierung der basisdemokratischen Aktivitäten, zu dem erklärten Versuch, bürgerlichen Ungehorsam wiederum »an Regeln zu binden«¹⁰ – Regeln, die in jeder einzelnen Situation von den Gerichten neu bestimmt werden können.

Nur die extreme Situativität in der gegenwärtigen Verrechtlichung von zivilem Ungehorsam und Widerstand trennt aber diese noch von einer schlichten Wiederbelebung des Widerstandsrechts als eines feudalistischen Rechtsinstituts. Was Volkssouveränität von Widerstandsrecht, das sie einmal historisch ablöste, unterscheidet, ist gerade die Tatsache, daß sie sich nicht aus bestehendem Recht oder einer geltenden Verfassung ableitet, sondern der gesamten Rechtsordnung vorausliegt und diese erst begründet. Souveränität bedeutete auch in der Konnotation der »Volkssouveränität« eine *legibus-solutus*-Position, die die Aufklärungsphilosophie in der Forderung permanenter Verfassungsrevision durch das »Volk« artikulierte und in der Formel erläuterte, daß in dieser Hinsicht nur die Regierung, nicht aber das Volk an die Verfassung gebunden sei.¹¹ Das mittelalterliche Widerstandsrecht dagegen war tatsächlich ein Rechtsinstitut, bezeichnete also eine institutionalisierte, kodifizierte und justiziable Funktion und bezog sich auf eine prinzipiell unverfügbare Rechtsordnung. Hier war jede gesellschaftlich-politische Aktion nur aus der vorgegebenen Rechtsordnung ableitbar, die sowohl zu ihrer Interpretation wie zu ihrer Exekution Gerechtigkeitsexpertokratien begründete. Unter Berufung auf dieses Widerstandsrecht wurde von etablierten Instanzen altes Privilegienrecht gegen aufkommende absolutistische Innovationen verteidigt.¹² Gerade die Tatsache, daß seit dem ausgehenden Hochmittelalter Gesetzgebungsansprüche der Herrscher sich ankündigten¹³, machte Widerstand im Namen eines Rechts plausibel, das Priorität vor jeder Handlung und Entscheidung beanspruchte. Auch der ständestaatliche Kompromiß, in dem später die absolutistischen Tendenzen zur souveränen Rechtsetzung mit Institutionen zur Wahrung des alten Rechts und der privilegierten Freiheiten zusammengeschaltet wurden, ließ nur die Idee der Priorität des Rechts vor der Souveränität der Rechtsetzung zu. Weil nämlich in diesem widersprüchlichen Kompromiß Ort und Subjekt der Souveränität nicht zu bestimmen waren, erhielt sich die tradierte mittelalterliche Vorstellung einer Souveränität der Gesamtheit der politischen Institutionen und einer Souveränität der Rechtsordnung als

8 A. a. O., S. 73.

9 S. mit Nachweisen: Ingeborg Maus, Zur Problematik des Rationalitäts- und Rechtsstaatspostulats in der gegenwärtigen juristischen Methodik am Beispiel Friedrich Müllers, in: Wolfgang Abendroth u. a., Ordnungsmacht? Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft – Festschrift für Helmut Ridder zum 60. Geburtstag, Frankfurt/M. 1981, S. 153 ff.

10 Ralf Dreier, Widerstand (Anm. 7), S. 73.

11 Emmanuel J. Sicéys, Was ist der Dritte Stand (Anm. 5), S. 167.

12 Vgl. z. B. Fritz Kern, Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im frühen Mittelalter, 7. Aufl. Darmstadt 1980, S. 227 ff.; Kurt Wolzendorff, Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes gegen rechtswidrige Ausübung der Staatsgewalt, Neudruck Aalen 1961.

13 Sten Gagnér, Studien zur Ideengeschichte der Gesetzgebung, Stockholm, Uppsala, Göteborg 1960, S. 118, 179 ff., 341 ff.

solcher aufrecht.¹⁴ So argumentierte bekanntlich noch Coke in den englischen Konflikten des 17. Jahrhunderts anlässlich seiner generalisierenden Interpretation der feudalen Freiheitsverbriefung der Magna Charta, daß diese keinen Souverän dulde, weil die Magna Charta selbst zusammen mit den geltenden Statutes »absolut« sei.¹⁵

Es ist vor allem diese Vorstellung einer Souveränität des Rechts bzw. der Verfassung und nicht etwa des »Volkes«, die die gegenwärtige Renaissance des Widerstandsrechts tatsächlich zu einer Wiederkehr des Vergangenen macht. Die Praxis und noch mehr die Selbstinterpretation der basisdemokratischen Bewegungen stützen selber den herrschenden Trend, gegen den sie sich wenden, indem sie sich in die bestehende Dichotomie zwischen systemisch verselbständigten Entscheidungsprozessen und bloß negatorischer gesellschaftlicher Reaktion einfügen und sich zur Artikulation ihrer Verweigerungen Aktionsformen bedienen, die im Ergebnis die herrschende justizstaatliche Entwicklung bestätigen. Auf diese Weise wird die Idee, daß nur demokratisch gesetztes Recht legitim sei, verabschiedet und die Initiative der Rechtsentwicklung an die Gerichte zurückgegeben. Diese erneute Annäherung an mittelalterliche Rechtsverhältnisse bricht zugleich mit allen Prinzipien demokratischer Legitimation des politischen Handelns. Dieses versteht sich nicht mehr als Vollzug der Ergebnisse basisdemokratischer und institutionell-demokratischer Meinungs- und Willensbildungsprozesse, die sich lediglich im Rahmen der verfassungsmäßigen Verfahrensbestimmungen bzw. in den von Freiheitsrechten ausgegrenzten autonomen Handlungsbereichen entwickeln, sondern als unmittelbare Exekution von Verfassungsinhalten, die gegenüber demokratischem Prozedere »vorkonsentiert« sind.¹⁶ Demokratische Willensbildung wird folgerichtig durch die Interpretation »souveräner«, vorgegebener Verfassungsinhalte ersetzt¹⁷, in der das Verfassungsgericht und die Instanzgerichte qua expertokratischer Kompetenz gegenüber alternativen gesellschaftlichen Interpretationsbemühungen stets das letzte Wort behalten. In dieser Rückkehr zur Herrschaft der Exegese wird die Existenz weiter Spielräume der Verfassungsinterpretation damit gerechtfertigt, daß die Verfassung der Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung jeweils angepaßt werden müsse. Hatte die europäische Demokratietheorie des 18. Jahrhunderts noch darauf bestanden, daß dies Aufgabe der permanenten verfassungsgebenden Gewalt des Volkes sei, so ist dieser wesentliche Aspekt von Volkssouveränität heute durch die Verfassungsgerichtsbarkeit usurpiert.

Eine Deutung dieser Entwicklungstrends, die eine Refeudalisierung der politischen Integrationsmuster diagnostiziert, wird allerdings nicht umhin können, sich mit dem Anpassungsdruck zu beschäftigen, der von faktischen gesellschaftlichen Veränderungen ausgehend auf die moderne Konzeption demokratischer Institutionalisierung einwirkt und deren Basisprinzip der Volkssouveränität zum Verschwinden bringt. Es geht deshalb im folgenden darum, die Qualität dieser gesellschaftlichen Veränderungen und den Charakter des gegenwärtigen Umbaus der politischen

14 Vgl. Christopher Hill, *The Century of Revolution 1603–1714*, New York 1966, S. 65 f.

15 Zitiert nach J. W. Gough, *Fundamental Law in English Constitutional History*, 2. Aufl. Oxford 1961, S. 64.

16 Der Begriff »vorkonsentiert« bezeichnet ein demokratietheoretisches Pendant zu jener Moralkonzeption, die Habermas als monologische kritisiert, weil sie eine transzendente oder sogar substantielle Vorverständigung unterstellt, die den intersubjektiven öffentlichen Diskurs überflüssig macht: s. z. B. Jürgen Habermas, *Moralität und Sittlichkeit. Treffen Hegels Einwände gegen Kant auch auf die Diskursethik zu* in: Wolfgang Kuhlmann (Hg.), *Moralität?, und Sittlichkeit*, Frankfurt/M. 1986, S. 16 ff., 24 f.

17 Peter Häberle, *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten*, in: Drs., *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlin 1978, S. 135 ff.

Entscheidungsprozesse näher einzuschätzen (I). Soweit dabei die These vertreten wird, daß gegenwärtig »eindimensionale« institutionelle und theoretische Anpassungsleistungen überwiegen, ist im weiteren der Versuch unternommen, eine andere Art der Anpassung zu erörtern, die veränderte gesellschaftliche Kontexte berücksichtigt, ohne die wesentlichen Emanzipationspotentiale klassischer Demokratietheorie zugunsten vordemokratischer Integrationsmuster aufzugeben. Dieser Versuch konzentriert sich auf eine Rekonstruktion von Volkssouveränität unter gewandelten Bedingungen (II).

I.

Eine überaus kompetente Analyse des gegenwärtigen gesellschaftlichen Umbruchs von Ulrich Beck betrifft die Strukturen der »Risikogesellschaft«.¹⁸ Da zugleich einige ihrer politisch-institutionellen Folgerungen für die heute herrschenden Anpassungstendenzen repräsentativ zu sein scheinen, sei mehrfach auf sie eingegangen. In ihren analytischen Partien schließt die Studie an Habermas' Einwände¹⁹ gegen die These vom Anbruch der Postmoderne an²⁰ und interpretiert den Strukturwandel der gegenwärtigen Gesellschaft als einen Prozeß, in dem die Moderne die Halbheiten der industriegesellschaftlichen Modernisierung hinter sich läßt, indem sie eine weitere reflexive Modernisierung auf die bisherigen Prämissen der industriegesellschaftlichen Modernisierung anwendet. Im Gegensatz zu vielen irrationalistischen Fluchtwegen aus der Komplexität der gegenwärtigen Situation unterstellt und favorisiert sie einen historischen Entwicklungsschub, der nicht die Beendigung der Aufklärung, sondern deren Einlösung gegen die bisherige Industriegesellschaft erfordert.²¹ Aus dieser Perspektive wird jener Wertkonservatismus mancher Umweltschutzbewegungen, der sich umstandlos aus dem Bedürfnis zur Konservierung der Natur ableitet und ohne Unterscheidungsvermögen die normativ-demokratischen Konzepte der Aufklärung zusammen mit der Aggressivität der wissenschaftlich-technologischen Entwicklung verwirft, seines schlichten Irrtums überführt. Andererseits bleibt zu fragen, ob Becks Analyse der gegenwärtigen Situation nicht einen zu deutlichen Trend unterstellt und ob ihre Hoffnung, daß »die andere Gesellschaft vielleicht ohne Plan, Abstimmung und Bewußtsein aus den Werkstätten der technisch-ökonomischen Entwicklung entsteht«²², begründet ist.

Die Frage, ob die Annahme eindeutiger Gerichtetheit der gegenwärtigen Entwicklung im Sinne fortlaufender Modernisierung berechtigt ist oder durch die Beobachtung relevanter Refeudalisierungen zumindest korrigiert werden muß, entsteht bereits bei der Einschätzung von Einzelementen der Gesellschaft, wie der veränderten Bedeutung von Klassenstrukturen. Becks These lautet, daß im Zuge reflexiver Modernisierung die industriegesellschaftliche Symbiose von Stand und Klasse aufgelöst werde, indem einerseits ständische Subkulturen weggeschmolzen und zugleich andererseits grundlegende Merkmale des Klassencharakters generalisiert werden.²³ Nun ist unbestreitbar, daß die Gruppe der Lohnabhängigen immer größer

18 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986.

19 Jürgen Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V*, Frankfurt/M. 1985, S. 141 ff. et passim. Ders., *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Frankfurt/M. 1985.

20 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft* (Anm. 18), S. 12 ff., 311.

21 So auch Ulrich Beck, *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Frankfurt/M. 1988, S. 292.

22 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft* (Anm. 18), S. 307.

23 Ebd. S. 154.

wird, und daß an die Tatsache der Lohnabhängigkeit als solcher ständische Solidarität und lebensweltliche Evidenzen sich nicht mehr anlagern können. Andererseits verkennt der Hinweis auf die nivellierende Wirkung des »Risikos« etwa durch eine so weit gestreute Arbeitslosigkeit, daß diese prinzipiell als Phase innerhalb jeder Einzelbiographie auftreten kann, die zu neuen Parzellierungen in dieser Generalisierung führt. Sie ergeben sich nicht nur aus der Gleichzeitigkeit von breiter Streuung und sozialer Strukturierung der Arbeitslosigkeit²⁴, sondern auch aus deren höchst ungleichen Auswirkungen. Zwischen den Betroffenen existiert eine scharfe Schranke je nachdem, ob finanzielle Reserven und Ressourcen mobilisiert werden können oder lebenszerstörende Konsequenzen trotz biologischen Überlebens zu befürchten sind. Zwar läßt die oft beschriebene Individualisierung durch Arbeitslosigkeit keine Bindung unter den so oder so Betroffenen aufkommen, aber die wirklich Betroffenen erleben das neue ständische Prinzip in *negativer* Form: den Ausschluß von allen Nichtbetroffenen als Abbruch ihrer eigenen Kommunikationsfähigkeit. – Die neue Parzellierung durch generell drohende Arbeitslosigkeit zeigt sich aber auch in den Chancen, ihr zu entgehen. Beck selbst spricht angesichts der Tatsache, daß gegenwärtig das Überangebot von formal Gleichqualifizierten zum Rückgriff auf Auswahlkriterien führt, in denen die Zuweisung nach Alter, Geschlecht, »Auftreten«, »Beziehungen«, kurz: »Herkunft« dominiert, von einer Renaissance »ständischer« Kriterien und einer »Refeudalisierung« in der Verteilung gesellschaftlicher Chancen.²⁵

Erst recht führt die steigende Professionalisierung und Spezialisierung zu neuen ständischen Verfestigungen. Auch sie müssen nicht unbedingt zu einer neuen gruppeninternen Solidarität führen. Auch hier sind die Grenzen eher *negativ* markiert und bezeichnen zumindest Behinderung von Kommunikation. So findet sich bereits in Musils Roman »Der Mann ohne Eigenschaften«, der zugleich als große Gesellschaftsanalyse gelesen werden kann, die Darstellung einer Abendgesellschaft, auf der Spezialisten verschiedener Fachgebiete als Gesprächsgegenstand nur noch das Wetter bleibt. Max Weber betont in seiner Analyse der steigenden Berufsdifferenzierung und deren Konsequenzen in zunehmenden Partikularrechten und Partikulargerichtsbarkeiten durchaus die spezifische Modernität dieser Erscheinungen.²⁶ Er behandelt sie nicht als Relikte alter ständischer Traditionen²⁷, sondern als Formationen einer neuen Refeudalisierung, ohne ihre modernen Momente anders zu bestimmen als durch den Hinweis auf die Kombination von zweckrationaler Zugehörigkeit und formaler Abgrenzung, die jedenfalls Allgemeinheit und Formalismus des modernen Rechts im Ganzen in Frage stellt. Es scheint aber, daß darüber hinaus ein wesentliches Charakteristikum der Binnenstruktur und Außenbeziehungen der neuen ständischen Gruppierungen in dem typisch modernen Sachverhalt besteht, daß Individualisierung und Parzellierung zusammenfallen. Es ist der gleichzeitigen Atomisierung der Individuen in den Gruppen zu verdanken, daß die *negatorische* Ausgrenzung zwischen den Gruppen zum dominanten Kriterium der neuen Refeudalisierung wird. Dies ist ein Phänomen, das für die Einschätzung neuer Möglichkeiten demokratischer Organisation und für die Rekonstruktion des Prinzips der Volkssouveränität in einer grundsätzlich parzellierten Gesellschaft von großer Bedeutung sein wird.

Auch daß die gegenwärtige Phase der Moderne überhaupt und auch hinsichtlich

24 Ebd. S. 145.

25 Ebd. S. 248.

26 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956, z. B. S. 644 f.

27 So aber Ulrich Beck, *Risikogesellschaft*, S. 136.

ihrer politischen Integrationsmechanismen als eine der Refeudalisierung beschrieben werden kann, wirft für die vorliegende Fragestellung Probleme auf. In den politisch-gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen der Gegenwart haben nicht nur neokorporatistische Verflechtungen von Staats- und Wirtschaftsbürokratien das politische Entscheidungsmonopol unterlaufen, sondern in den wichtigsten Regelungsbereichen v. a. der Umweltpolitik sind die Handlungen politischer, wissenschaftlicher und ökonomischer Akteure in einer Weise vernetzt, die den Begriff der Entscheidung überhaupt in Frage stellt. Damit scheinen konservative wie linke Souveränitätskonzepte am Ende zu sein. Jeder Dezisionismus nimmt angesichts unübersichtlicher Abhängigkeiten von gesellschaftlichen Kreisläufen, unbeabsichtigter Nebenwirkungen und deshalb notwendiger Nachsteuerungen den Charakter eines ins Systemische übersetzten »ewigen Gesprächs«²⁸ an. Andererseits verliert, was als Entscheidung nicht mehr verantwortet werden kann, die Beziehung zu jeder Art von Volkssouveränität. In jedem Fall ist durch die gegenwärtige Vernetzung aller Handlungsbereiche jene historische Entwicklung wieder rückgängig gemacht, die bekanntlich Marx als Differenzierung von Staat und Gesellschaft beschrieben und mit der Aufhebung der »Feudalität« identifiziert hatte.²⁹ Historisch scheinen Souveränität wie Volkssouveränität an diese Doppelung von Staat und Gesellschaft gebunden zu sein. Während der Absolutismus Souveränität und Gewaltmonopol auf seiten des Staates gegen die Gesellschaft konzentrierte, lokalisierte das liberale Demokratiemodell das politische Gewaltmonopol an der Spitze des Staates und Volkssouveränität an der Basis der Gesellschaft in der erklärten Absicht, jeden Einsatz politischer Macht vom Willen an der Basis abhängig zu machen. Als Laski 1917 angesichts der Pluralisierung der modernen Gesellschaft das Ende der Souveränität diagnostizierte³⁰, hatte er allerdings eine Staatssouveränität bzw. Staatsorgan-souveränität im Blick. Der Staat im ganzen bzw. das Parlament könne nicht mehr souverän sein, wenn der politische Sektor nur noch eine der gesellschaftlichen Gruppen sei, mit denen er auf gleicher Ebene um den Einfluß auf politische Entscheidungen konkurriere. Die tatsächlichen Herrscher werden Laski zufolge »unsichtbar«, wenn politische Entscheidungen und Parlamentsgesetze Ergebnis eines riesigen Komplexes aus Kräften innerhalb und außerhalb des Staates sind. Wenn auch Laski das Problem noch nicht auf seinem jetzigen Entwicklungsstand beschreiben konnte, so unterläuft ihm doch eine Verwechslung, die deshalb interessant ist, weil sie auch für gegenwärtige Verabschiedungen der Souveränitätskategorie typisch ist. Laski identifiziert Souveränität, die er ja im Gegensatz zum ursprünglichen Demokratiekonzept im politischen System lokalisiert, weitgehend mit jener Einheit des Staates, die allen staatsmetaphysischen Annahmen zufolge als Entscheidungszentrum wie als umfassendes Ganzes zugleich die Einheit der Gesellschaft garantiert und deren Teilmomente in sich integriert.³¹ Erst diese Identifizierungen führen dazu, daß Laski die in jeder repräsentativen Demokratie banale Selbstverständlichkeit, daß Entscheidungen des Parlaments Ergebnis der Einwirkungen gesellschaftlicher Kräfte sind, bereits mit dem Verschwinden von Souveränität verwechselt.³² Wenn auch das Parlament nicht geradezu als Instrument der gesellschaftlichen Basis gelten kann, so hatte doch schon Locke immerhin formuliert, daß nur die Zustimmung der Gesellschaft der Parlamentsentscheidung den

28 So bezeichnet Carl Schmitt den Gegenpol zur Entscheidungskonzeption, s. *Politische Romantik*, 2. Aufl. München/Leipzig 1923.

29 Karl Marx, *Zur Judenfrage*, MEW 1, S. 367f.

30 Harold J. Laski, *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, London, Oxford 1917, S. 10f.

31 Ebd. S. 1 ff.

32 Ebd. S. 10.

Charakter eines Gesetzes verleihe.³³ Es scheint, daß auch die fortgeschrittensten Diagnosen der Gegenwart Laskis Konnotation von staatlicher Einheit und Souveränität nicht ganz entgangen sind.

Gegenwärtig stellt sich längst nicht mehr nur das Problem, daß der »Staat« nicht die Einheit der Gesellschaft garantieren kann, sondern daß er seine eigene Einheit verliert. Er konkurriert nicht wie eine identifizierbare gesellschaftliche Gruppe mit anderen Gruppen, sondern läßt sich von diesen kaum noch analytisch trennen. Laskis Nominalismus in der Beschreibung des Staates müßte angesichts dieser Situation überboten werden: Was wir noch als Staat bezeichnen, ist das jeweilige Ergebnis der Kommunikation zwischen verschiedenen fragmentierten Staatsapparaten, die ihrerseits informationsabhängig mit ihren gesellschaftlichen »Umwelten« untrennbar vernetzt sind. Ulrich Beck hat die Konsequenzen dieser Entwicklung für die »Risikoproduktion« der gegenwärtigen Gesellschaft glänzend analysiert: »Der Systeminterdependenz der hochspezialisierten Modernisierungsakteure in Wirtschaft, Landwirtschaft, Recht und Politik entspricht die Abwesenheit von isolierbaren Einzelursachen und Verantwortlichkeiten«. Systemische Vernetzungen und »Schädigungskreisläufe« greifen bei der Zerstörung der Natur so ineinander, daß jeder Akteur zugleich als »Ursache und Wirkung und damit Nichtursache« erscheint. Handlungssysteme nehmen so ihrerseits den fatalistischen Charakter des Ablaufs eines natürlichen Verhängnisses an.³⁴ Entsprechendes gilt Beck zufolge für die Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen insgesamt. Im Gewand von »unpolitischen« Investitionsentscheidungen wird über die ökonomische Verwertung wissenschaftlicher Ergebnisse in einer Weise mitentschieden, daß sie die Allgemeinheit in höchst politischer Weise betreffen und nicht nur künftige gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven vorzeichnen, sondern möglicherweise über Art und Weise bzw. Fortbestand des Lebens überhaupt bestimmen. Diese Entscheidungen der wissenschaftlichen, technischen und ökonomischen »Subpolitik« befinden sich »jenseits demokratischer Zustimmung«, sie haben in diesem Sinn »keinen Ort«, an dem sie sichtbar gemacht und diskursiv erarbeitet werden könnten. Auf diese Weise schließen sich die »Unerkennbarkeit« und »Unverantwortbarkeit« der Folgen und die »Nichtentscheidbarkeit« des technischen Fortschritts« zur »Niemandsherrschaft« der Risikogesellschaft zusammen.³⁵

Mit dieser Analyse der faktischen Abwesenheit von Souveränität in der gegenwärtigen Gesellschaft, in der überlebenswichtige Entscheidungen, die die systemischen Schadenskreisläufe unterbrechen könnten, gerade nicht getroffen werden, ist offensichtlich der Kern der gegenwärtigen Problematik auf den Begriff gebracht.

Umso prekärer erscheinen darum Hoffnungen, daß das gegenwärtige Stadium der Gesellschaft Perspektiven zur selbsttätigen Entwicklung einer »anderen« rationaleren Gesellschaft in sich enthalte – Hoffnungen, die gerade an den faktischen Souveränitätsverlust anschließen. Die Überzeugung, daß das neofeudale Verschwinden der »Politik« in dezentralen »Subpolitiken« eo ipso schon einen Aspekt von Demokratisierung enthalte³⁶, setzt die gleiche falsche Identifikation von Souveränität und mystischer Einheit eines staatlichen Entscheidungssubjekts voraus, wie sie umgekehrt auch antidemokratischen Lösungsvorschlägen im Krisenszenario der

33 John Locke, *Two Treatises* (Anm. 5), § 134.

34 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft* (Anm. 18), bes. S. 42 f.

35 Ebd. S. 253, 305 f.

36 Ebd. S. 368 ff. et passim. – Ähnlich, bezogen auf neokorporativistische Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung: Karl-Heinz Ladeur, »Abwägung« – ein neues Rechtsparadigma? Von der Einheit der Rechtsordnung zur Pluralität der Rechtsdiskurse, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 69 (1983), S. 463 ff.

Gegenwart zugrundeliegt. Von sozialistischen Entwürfen einer Ökodiktatur bis zu rechtskonservativen Konzepten, die angesichts des ökologischen »Ausnahmezustands« darauf dringen, daß die autonome politische Entscheidung über den technologischen Prozeß nur zurückzugewinnen sei, wenn man auf den Luxus von Demokratie und Rechtsstaat verzichte³⁷, reicht die populäre Konnotation von Souveränität und staatlichem Entscheidungsmonopol.

Die basisdemokratische Variante der Diskussion über Entwicklungsperspektiven der gegenwärtigen Gesellschaft neigt deshalb zu dem Fehler, die *Qualität* jener Dezentralisierung zu vernachlässigen, an die sie ihre Hoffnung auf Demokratisierung knüpft. Nicht jede Dezentralisierung hat aber den gewünschten Effekt. Angesichts der pluralistischen Konkurrenz dezentraler Machtkomplexe und der weitgehenden Delegation öffentlicher Aufgaben an Private hatte Franz Neumann sogar das NS-System als einen Nicht-Staat beschrieben, weil es (entgegen der »Führerstaats«-Ideologie) eines einheitlichen Entscheidungszentrums entbehrte.³⁸ Wie dieses extreme Beispiel zeigt, kann die »Entmachtung von Politik« zugunsten ihrerseits vermachteter Teilsysteme zu einer Situation führen, die es anderen machtlosen Subpolitiken noch weniger gestattet, auf die Entscheidungen der dezentralisierten Machtkomplexe Einfluß zu nehmen, als es auf dem Umweg über eine funktionierende politische Zentrale möglich ist. Aus der Perspektive des klassischen liberaldemokratischen Konzepts kann insofern die Entmachtung der Politik auch als Zerfall eines Zentrums wahrgenommen werden, das die Aufgabe hätte, Lernprozesse, die an der gesellschaftlichen Basis z. B. in bezug auf Umweltzerstörung gemacht worden sind, in Entscheidungen gegen die gesellschaftlichen Machtssysteme der technologischen Entwicklung umzusetzen. Eine Restauration dieses Zentrums im klassischen Sinne ist aber weder möglich noch aus basisdemokratischer Perspektive wünschenswert. Insofern geht der Streit zwischen den herrschenden Alternativkonzepten und der hier vorgeschlagenen Rekonstruktion der Volkssouveränität um die demokratische Qualität der Dezentralisierung und um die Frage, auf welche Weise die machtlosen Subpolitiken auf diejenigen Subpolitiken Einfluß nehmen sollen, die heute die Entwicklungsperspektiven der Gesellschaft bestimmen. An dieser Kontaktstelle, an diesem gesellschaftlichen »Ort« liegt jedenfalls heute das Problem der abwesenden Volkssouveränität. Nicht von deren Realität kann also hier die Rede sein, sondern nur von deren möglicher Realität.

II.

Ein Versuch zur Rekonstruktion von Volkssouveränität unter diesen Bedingungen muß von der faktischen gesellschaftlichen Parzellierung ausgehen, kann sich aber nicht mit der schieren Beschreibung dessen zufriedengeben, was als politisch-institutionelle Umsetzung dieser Entwicklung gegenwärtig der Fall ist. Die umstandslose Anpassung des institutionellen Rahmens an die gesellschaftlichen Veränderungen besteht darin, ausschließlich dezentralisierte Konfliktbearbeitungsmechanismen zu fordern. So richten sich die Hoffnungen vieler alternativer Konzepte seltsamerweise auf die Gerichte, als könnten diese zu den gesuchten Umschaltstellen

³⁷ Die letztere Option ist z. B. für einschlägige Publikationen im Seewald Verlag besonders typisch.

³⁸ Franz Neumann, *Behemoth. The Structure and Practice of National Socialism 1933–1944*, 2. Aufl. New York 1963. Vgl. zu diesem Problem Ingeborg Maus, *Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus. Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung der Theorie Carl Schmitts*, 2. Aufl. München 1980, S. 136 ff., 152 ff.

zwischen basisdemokratischen Lernprozessen und vermachteten Subpolitiken avancieren.³⁹ Aus der Fetischisierung politischer Dezentralisierung als solcher ergibt sich auch hier die Vorstellung, als sei die faktische Entmachtung der parlamentarischen Zentrale zugunsten gerichtsförmiger Entscheidungen an der Peripherie selbst schon der Prozeß, der sich als Demokratisierung der Politik verstehen ließe. So wird das neue Zusammenspiel zwischen Bürgerinitiativen und Gerichten in Kategorien beschrieben, die die klagenden Bürger zu politischen Partizipanten deshalb aufwerten, weil diese die Justiz als Instrument gesellschaftlicher Grundbedürfnisse gegen den mit der Technostruktur verfilzten Staat einsetzen⁴⁰ – als hätte die Justiz über Nacht aufgehört, selber eine staatliche Agentur zu sein und, jenseits einzelner unorthodoxer Entscheidungen, eher der Machtsteigerung als der Machtbeschränkung dominierender Subpolitiken zu dienen.

Vor allem aber macht gerade die beschriebene Unübersehbarkeit komplexer Folgewirkungen innerhalb der neuen Risikogesellschaft solche Hoffnungen unrealistisch. Auch wo Gerichte versuchen, z. B. durch die extensive Auslegung haftungsrechtlicher Bestimmungen, den an sie gerichteten »alternativen« Erwartungen gerecht zu werden⁴¹, begeben sie sich in die unlösbar gewordene Schwierigkeit hinein, die Schädigung eines bestimmten Stückes Umwelt durch einen bestimmten Schadstoff im vorliegenden Einzelfall zu prüfen – während die überhaupt schädliche Wirkung des in Frage stehenden Stoffes hinlänglich bekannt ist. Es liegt gleichzeitig an der Struktur justizförmigen Entscheidens, daß Gerichte, auch wenn sie guten Willens sind, hier nicht Abhilfe schaffen können. Da sie nur im bereits eingetretenen – oder bei Verwaltungsgerichtsentscheidungen: im gerade administrativ anvisierten – Einzelfall angerufen werden können, sind sie immer nur mit den Folgen längst getroffener ökonomischer Entscheidungen oder mit den (höchst unsicher) erwartbaren Folgen einer konkret anstehenden Verwaltungsentscheidung befaßt. Ihre Art der Konfliktbearbeitung ist deshalb nicht nur dezentral, sondern, was hier das Wesentliche ist: *reaktiv*. In dieser Festschreibung der Beweislast auf den Einzelfall, die also in der Struktur juristischen Entscheidens selbst liegt, ist die grundsätzliche Machtlosigkeit der Gerichte begründet, wenn es darum geht, eine Richtungsänderung der gegenwärtigen Entwicklung einzuleiten. Woran es gegenwärtig fehlt, sind (nicht notwendig zentralistisch getroffene, aber) generelle Entscheidungen, wie z. B. schlichte Verbote überhaupt schädlicher Stoffe, die den konkreten Konfliktfällen vorhergehen und auf die die Gerichte sich bei ihren Einzelentscheidungen erst beziehen könnten. Angesichts dieser Lage besteht die »organisierte Verantwortungslosigkeit« gerade darin, Umweltkonflikte auf die Justiz zu verlagern und etwa auch durch parlamentarische Aufforderungen zur gerichtlichen Klärung der rechtlichen Perspektiven eines Umweltproblems die Aufmerksamkeit der protestierenden Bevölkerung auf diesen Nebenschauplatz abzulenken. Der Prozeß der Refeudalisierung, der bereits in der Abwanderung der Politik in mächtige Subpolitiken liegt, wird durch die Favorisierung der Justiz als dezentraler Schlichtungsinstanz noch verschärft. Auf diese Weise kommt es auch zu einer Refeudalisierung des gesamten Rechtssystems: Während der individuelle Mord, die handgreifliche Körperverletzung und die einzelne Tierquälerei wie eh und je den klassischen Verboten des

39 Zu diesem Trend ausführlicher Ingeborg Maus, Justiz als gesellschaftliches Über-Ich. Zur Funktion von Rechtsprechung in der »vaterlosen Gesellschaft«, in: Werner Faulstich, Gunter E. Grimm (Hg.), Sturz der Götter? Vaterbilder in Literatur, Medien und Kultur des 20. Jahrhunderts, Frankfurt/M. 1989, S. 121 ff.

40 S. v. B. Karl-Heinz Ladewig, Vom Gesetzesvollzug zur strategischen Rechtsfortbildung, in: Leviathan 7 (1979), S. 339 ff., 349. Ähnlich auch Ulrich Beck, Risikogesellschaft (Anm. 18), S. 316.

41 Dazu z. B. Gert Brüggemeier, Umwelthaftungsrecht – Ein Beitrag zum Recht der »Risikogesellschaft«, in: Kritische Justiz 22 (1989), 213 ff.

Rechts unterliegen, errichtet die lediglich gerichtsformige Einzelfallbearbeitung von Umweltschädigungen für die millionenfachen Täter wahrhaft feudale Privilegien⁴², die den Universalismus des modernen Rechts ganz grundsätzlich außer Kraft setzen.

Die Überlegung, wie angesichts dieser gegenwärtigen gesellschaftlichen Problemlage Chancen der Einwirkung basisdemokratischer Lernpotentiale auf subpolitische Machtkomplexe zu eröffnen seien, kann sich darum nicht mit dem Hinweis auf die faktisch steigende Inanspruchnahme der Rechtsprechung beruhigen, sondern muß sich auf die *Rechtsetzung* konzentrieren. Eine Rückwendung der Aufmerksamkeit auf die Gesetzgebungsfunktion ist nicht – wie das überaus populäre Vorurteil es will – identisch mit dem (hoffnungslosen) Versuch der Wiederherstellung eines einheitlichen politischen Zentrums. Eine Rekonstruktion von Volkssouveränität in einer parzellierten Gesellschaft muß vielmehr eine Dezentralisierung der Gesetzgebung ins Auge fassen, während sie die generalisierenden Perspektiven der Rechtsform beibehält. Sie ist Rekonstruktion insofern, als auch die klassische Demokratietheorie der Aufklärung Souveränität als Gesetzgebungskompetenz definierte und Volkssouveränität mit dem wie immer institutionell gesicherten Recht des Volkes gleichsetzte, nur solche Gesetze anzuerkennen, die es selbst gesetzt hatte.⁴³ Der Vorschlag einer so bestimmten Anverwandlung des klassischen Konzepts wird also dessen drei zentralen Komponenten höchst unterschiedlich behandeln: Während der Zentralismus der Rechtsetzung nicht mehr aufrechterhalten werden kann, bedarf Volkssouveränität als »Selbstgesetzgebung des Volkes« überhaupt erst der Verwirklichung. Das einzige Bleibende im Wechsel wäre die (freilich auch modifizierte) Generalität der Rechtsform.

Letzterer haftet – um damit zu beginnen – hinsichtlich der Umweltpolitik tatsächlich ein nostalgisches Moment an, als sie unverändert ein zentrales Organisationsprinzip der Ökonomie in Rechnung stellt. Das liberale Demokratiemodell hatte sich bekanntlich mit der Forderung der Generalität des Gesetzes verbunden, um unter anderem staatliche Eingriffe in die Wirtschaft für diese berechenbar zu halten und die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen zu sichern. Auf diese Weise waren auch politische Eingriffe nach sozialen, also wirtschaftsfremden Gesichtspunkten möglich. So war die »Zehnstunden-Bill« nur als generelle Regelung ökonomisch verträglich, aber auch überhaupt durchsetzbar: Jeder einzelne Unternehmer wäre im Konkurrenzkampf unterlegen, der sie individuell eingeführt hätte. Was das Verbot eines Umweltgifts von der »Zehnstunden-Bill« unterscheidet, ist die Tatsache, daß die »Risikoaktivität«⁴⁴ der technologischen Entwicklung im Gegensatz zu den betrieblichen Pauschalbelastungen von Sozialgesetzgebung zu ganz unterschiedlichen Konsequenzen für einzelne Branchen führt. Dennoch betrifft das Verbot eines Schadstoffs alle potentiellen Hersteller noch immer in gleicher Weise. Hatte die frühe Demokratietheorie noch eine extreme Generalität des Gesetzes begründet, die wirklich »alle« gleichermaßen betreffen sollte, und damit politische Interventionen in die Gesellschaft auf das Minimum des gemeinsamen Interesses beschränkt⁴⁵, so stößt die Generalität des Gesetzes gegenwärtig auf immer weniger Betroffene –

42 Diese Feststellung besagt nichts darüber, ob die Art des gegenwärtigen Bestrafens der »kleinen« Täter vertretbar ist, sondern beschränkt sich darauf, die extreme Ungleichheit in der heutigen Rechtspraxis zu bezeichnen.

43 John Locke, *Two Treatises* (Anm. 5), § 149, 134 ff.; Rousseau, *Du Contrat social* (Anm. 5), II 1, 2 und 6; Kant, *Metaphysik der Sitten*, Rechtslehre, § 45 und 46. Werkausgabe Bd. 8, hg. von Wilhelm Weischedel, Frankfurt/M. 1977, S. 431 f.

44 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft* (Anm. 18), S. 367.

45 Dies ist – entgegen vieler Irrtümer über eine angeblich »totalitäre« Demokratiekonzeption – auch die Intention Rousseaus, s. *Contrat social* II, 1 Abs. 1.

und dies nicht nur im Umweltbereich. Auf jeden Fall ist die generelle Rechtsform mit gesellschaftlicher Parzellierung kompatibel.

Andererseits muß das generelle Verbot nicht notwendig zentralistisch erarbeitet worden sein. Gerade die politische Zentrale der Rechtsetzung ist gegenwärtig durch den privilegierten Zugang der stärksten Umweltschädiger okkupiert, deren Einfluß auf die Gesetzgebung sich weniger in der Durchsetzung bestimmter, sondern möglichst unbestimmter Regelungen bemerkbar macht. Das allseits beklagte Implementationsdefizit ist darum nicht einfach der Komplexität gegenwärtiger Umweltbedingungen anzulasten, sondern durch diese herrschende Tendenz zur Entregelung trotz steigender Verrechtlichung bedingt⁴⁶, die noch immer in dem Drohpotential von Investitionsentscheidungen, Standortwahl, kurz: ökonomischer Macht begründet ist. Die Informationsabhängigkeit der politischen Zentrale von mächtigen Subpolitiken kann darum nur durch dezentrale Informiertheit vor Ort unterbrochen werden. Insofern sind die in der Tat hoffnungsvollen Ansätze z. B. innerbetrieblicher Opposition beim Einsatz neuer Technologien und ihre informationsvermittelnde Kooperation mit basisdemokratischen Teilöffentlichkeiten und Protestbewegungen in einer Weise zu koordinieren und mit rechtlich gesicherten Einflußchancen auszustatten⁴⁷, daß sie nicht wirkungslos in der Einleitung von »Rechtswegen« verpuffen, sondern Rechtsänderungen bewirken können. Eine Rekonstruktion von Volkssouveränität, die die Möglichkeit einer »Selbstgesetzgebung des Volkes« untersucht, wird sich dabei nicht mit eher zufälligen Ergebnissen äußeren gesellschaftlichen Drucks auf die »politische Zentrale« zufriedengeben können. Sie vertraut nicht darauf, daß neue Formen der Koordination aus der gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation »ohne Plan, Abstimmung und Bewußtsein« hervorgehen, sondern sucht nach neuen Möglichkeiten einer gesellschaftsadäquaten Institutionalisierung der Rechtsetzung, die die vorhandene parlamentarische ergänzt.

Welche gesellschaftlichen Regelungsbereiche – das Umweltproblem steht hier nur als ein besonders wichtiger pars pro toto – durch die gesellschaftlich beeinflusste parlamentarische Zentrale entschieden und welche besser dezentralen Rechtsetzungsprozessen überlassen werden sollten, kann nicht im Detail vorgeschlagen werden und unterliegt kollektiven demokratischen Reflexions- und Entscheidungsprozessen. Angesichts der Tatsache, daß die Generalität des Rechts gegenwärtig vielfältigen Brechungen einer parzellierten Gesellschaft unterliegt, bietet sich aber eine Arbeitsteilung zwischen Zentrale und Peripherie nach dem Grad der Anwendungsallgemeinheit einer Rechtsregulierung an.⁴⁸ Rechtsnormen, die sich nur an eine sehr begrenzte Zahl von Adressaten richten oder nur regionale Auswirkungen haben, können in Rechtsetzungsarrangements beraten und verabschiedet werden, in denen die betroffenen Konfliktparteien einander direkt konfrontiert und mit symmetrischen Verhandlungspositionen ausgestattet werden, die die Asymmetrien gesellschaftlicher Macht rechtlich kompensieren. Rechtsnormen, die nahezu oder tatsächlich »alle« betreffen, könnten dezentral vorbereitet und zentral koordiniert und verabschiedet werden. Alles dies setzt voraus, daß die parlamentarische Zentrale für die allgemeinste Funktion zuständig bleibt: die Setzung von Verfahrensnor-

⁴⁶ Peter Knoepfel, Verrechtlichung und Interesse. Interessenberücksichtigungsmuster in drei Grundtypen von Verrechtlichungsstrategien aus der Umwelt-, Risiko- und Bildungspolitik, in: Rüdiger Voigt (Hg.), Verrechtlichung. Königstein/Ts. 1980, S. 77 ff., 84; Ders./H. Weidner, Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltungspolitiken, in: Renate Mayntz (Hg.), Implementation politischer Programme, Königstein/Ts. 1980, S. 82 ff., 101.

⁴⁷ So auch Ulrich Beck, Risikogesellschaft (Anm. 18), S. 372 f., wengleich mit anderen (justizorientierten) Konsequenzen.

⁴⁸ Dazu einige Andeutungen bei Ingeborg Maus, Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus, München 1986, S. 297 ff.

men, nach denen in dezentralen Rechtsetzungsprozessen die inhaltlichen Normen erst zustandekommen. Dies nicht, weil noch eine Einheitlichkeit der prozeduralen Normen (zentral) garantiert werden müßte, sondern weil nur eine institutionelle und zeitliche Differenzierung zwischen »Normierungen der Normsetzung« und den Normsetzungen selbst⁴⁹ auf einer neuen Ebene jene Invarianz von Verfahrensnormen in bezug auf den konkreten Fall garantieren kann, die aus rechtsstaatlichen Gründen unerlässlich ist: Ebenso wie nach dem klassischen Konzept (belastende) inhaltliche Rechtsnormen beliebige Diskriminierungen und willkürliche Durchgriffe auf einzelne Personen und Gruppen nur dadurch verhindern können, daß sie für unbestimmt viele zukünftige Fälle formuliert sind, so ist auch von Verfahrensnormen nur dann ein Mindestmaß an Fairneß zu erwarten, wenn bei ihrem Zustandekommen der jeweils konkrete gesellschaftliche Interessenkonflikt noch nicht bekannt ist, der nach Maßgabe ihrer Positionszuweisungen ausgetragen werden soll. Diese Reflexivität in der Trennung zwischen prozeduralen Entscheidungsprämissen und inhaltlichen Entscheidungen könnte in der neuen Arbeitsteilung zwischen zentraler Verfahrensgesetzgebung und dezentraler inhaltlicher Gesetzgebung jene Unkenntnis des konkreten Falles wiederherstellen, die in der gewaltenteiligen Abstufung rechtsstaatlicher Entscheidungsverfahren einmal bestand und heute durch die faktischen Refeudalisierungen des politischen Systems längst nicht mehr garantiert ist.

Dieser Vorschlag zur Demokratisierung der Gesetzgebung nimmt gleichzeitig darauf Rücksicht, daß eine Allgemeinheit des Interesses angesichts der gesellschaftlichen Parzellierung nicht mehr im Inhaltlichen gefunden werden kann. Die Dominanz des Negativen in den gegenwärtigen Gruppenbeziehungen, also die Tatsache, daß negatorische Ausgrenzungen solidarische Binnenstrukturen an Bedeutung übertreffen, führt dazu, daß weder allgemeine noch besondere inhaltliche Forderungen auf Dauer gestellt werden können. So ist es für heutige politische Organisationsversuche an der gesellschaftlichen Basis eher typisch, daß sie zu Gruppenbildungen anlässlich sehr spezifischer single issues führen, die Bündnisse mit anderen single issue-Bewegungen nur gelegentlich eingehen und selbst wieder zerfallen, sobald ihre Anliegen administrativ entweder positiv beschieden oder definitiv entmutigt worden sind. Politische Allgemeinheit kann deshalb nur noch hinsichtlich der Verfahren definiert werden, innerhalb derer die Partikularität und Situativität der gesellschaftlichen Inhalte und materiellen Interessen zur Konsens- und Entscheidungsbildung freigegeben wird. Wie die Bestimmung eines universalistischen Moralprinzips sich auf das immer differenziertere »Besondere« der modernen Gesellschaft nur noch »indirekt« beziehen kann und deshalb eine ausschließlich prozedurale Fassung annimmt⁵⁰, so wird auch eine gesellschaftsadaquate Institutionalisierung demokratischer Rechtsetzung sich auf den Aspekt des Verfahrens konzentrieren müssen. In diesem Sinne zwingt die gegenwärtige Situation – allen Wertsubstantialisierungen verbreiteter Verfassungsjudikatur zum Trotz – schon längst zu einem Verfassungsbegriff, der sich nicht an der Fixierung vorentschiedener Inhalte orientiert, sondern die Verfassung als Festlegung von Verfahren begreift, in denen überhaupt erst über Inhalte entschieden wird.⁵¹ Diese reflexive Ausdifferenzierung zwischen Verfassung und Gesetzgebung wird nur auf die nächste Stufe weiterverlagert, wenn es zu einer Arbeitsteilung innerhalb der Gesetzgebung kommt. Den dezentralen und parzellierten inhaltlichen Entscheidungen liegt das zentral entschiedene Prozedere voraus.

49 Ebd. in Abwandlung der Prämissen von Niklas Luhmann.

50 Jürgen Habermas, *Moralität und Sittlichkeit* (Anm. 16), S. 16 ff., bes. 26.

51 Ingeborg Maus, *Bürgerliche Rechtslehre und Faschismus* (Anm. 38), S. 27 ff. et passim.

Dessen Ausgestaltung und Entwicklung kann deshalb die allgemeine Aufmerksamkeit und politische Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen finden, weil es Prämisse ihrer eigenen besonderen Entscheidungen ist.

Die klassischen Theorien der Volkssouveränität, die die prozedurale Selektion inhaltlicher Rechtsentscheidungen ausschließlich von zentralen Gesetzgebungsprozessen erwarteten, hatten das Problem der Entfremdung dieser Entscheidungen von der gesellschaftlichen Basis in die Formel gekleidet, daß hier das Volk als Einheit über das Volk als Vielheit herrsche.⁵¹ Daß es »das Volk« so wenig gibt wie den Staat, ist nicht neueren Entwicklungen zu verdanken; es war, wie diese Formulierung ausweist, schon immer ein fiktiver Begriff. Aber erst eine Freisetzung autonomer gesellschaftlicher Gesetzgebungsprozesse, in der die partikularen Interessen zu ihrem je spezifischen Recht kämen, könnte die Fiktivität dieses Volksbegriffs in einer Weise steigern, die dessen progressive Momente sichtbar werden ließe. Indem der Zwang zu inhaltlicher Einheit in dezentraler Autonomie verschwindet, bleiben nur noch die abstraktesten *citoyens* als Substrat dieses Volksbegriffs zurück. Worauf man sich noch einheitlich einigen muß, hat mit den Unterschieden von Herkunft, Geschlecht, Rasse, Religion und Kultur nichts zu tun. In den Bestimmungen der Staats- und Aktivbürgerschaft hatte sich die Französische Revolution diesem Volksbegriff lediglich angenähert. Aber erst in der völligen Abstraktion von allen inhaltlichen Momenten ist ein entraditionalisierter, postkonventioneller Volksbegriff gewonnen, der sich mit einer pluralisierten und multikulturellen Gesellschaft verträgt. Die klassische Idee der Unteilbarkeit der Volkssouveränität verweist unter diesem Aspekt nicht auf ein mystisches Kollektivsubjekt, sondern enthält die schlichte Forderung, daß Souveränität ausschließlich denen zukomme, die von Entscheidungen selbst betroffen sind – und nicht etwa den Amtswaltern und Funktionären. Die Idee der Einheit und Unteilbarkeit der Volkssouveränität bezeichnet nichts anderes als den »Staat« in den Händen des »Volkes«.

⁵¹ So noch Hermann Heller, *Die Souveränität*, in: Ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. 2, Leiden/Tübingen 1971, S. 97.