

# Direktdemokratische Elemente in der gegenwärtigen deutschen Verfassungsentwicklung

---

Prof. Dr. Erhard Denninger, geb. 1932 in Kortrijk/Belgien, Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen, Lausanne und Mainz, lehrt Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Frankfurt/M.

## Vom modernen zum postmodernen Verfassungsverständnis

Ein merkwürdiger Widerspruch tut sich in der aktuellen deutschen Verfassungsreformdiskussion und Verfassungsgesetzgebung auf. Während in Bonn die *Gemeinsame Verfassungskommission*, paritätisch aus je 32 Vertretern des Bundestages und des Bundesrates zusammengesetzt und damit beauftragt,

Vorschläge zur Reform des Grundgesetzes zu erarbeiten, nach über einem Jahr intensiver Beratungen und Sachverständigenanhörungen praktisch auf dem Nullpunkt angelangt ist und sich noch nicht einmal über die Aufnahme eines Staatszieles „Umweltschutz“ in das Grundgesetz einigen konnte, sind die *Landtage* in den neuen Bundesländern als verfassungsgebende oder -vorbereitende Landesversammlungen mehrheitlich zu bemerkenswerten Ergebnissen gelangt:

In Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt wurden zwischen April und Juli 1992 Landesverfassungen verabschiedet, die brandenburgische am 14. Juni sogar durch Volksentscheid gutgeheißen, drei Verfassungen, die den Namen „Vollverfassung“ verdienen, weil sie mehr sind und sein wollen als bloß ein organisatorisches Normengerüst. Mecklenburg-Vorpommern hinkt zeitlich ein wenig nach - es ging dort schon immer ein wenig gemächlicher her - brütet aber einen ähnlich umfassenden Text aus; und auch für das fünfte der neuen Länder, Thüringen, gilt nichts anderes. Wie kommt es, daß man in Bonn und mit Blick auf das Grundgesetz so gar keinen „Beruf unserer Zeit“ zur Verfassungsreform verspürt, während man östlich der Elbe nicht nur den notwendigen politischen Elan aufbringt, sondern darüber hinaus zum Teil sogar neue Wege phantasievoll beschreitet? Eine einfache Antwort bietet sich an, die aber nur einen Teil der Wahrheit trifft: Während in Ostdeutschland mit dem Ende der DDR 1990 jedenfalls organisatorisch eine Art Verfassungsvakuum entstanden war, hatte die Verfassung der alten Bundesrepublik mit ihren in 40 Jahren bewährten und gefestigten - teilweise müßte man auch sagen: erstarrten - Institutionen und Politikroutinen ihre Anziehungskraft auf den östlichen Teil Deutschlands gerade erst bewiesen. (Die Frage nach dem Mischungsverhältnis von genuin politischer Motivation einerseits und ökonomischer andererseits lasse ich dabei bewußt offen.) Und zweitens: Während im Westen 1988/89 angesichts einer noch positiven wirtschaftlichen Konjunktur das Unbehagen an der Parteiendemokratie samt ihren Skandalchen und „Fitz“-erscheinungen seinen Ausdruck eher in einer unspezifischen Politikverdrossenheit, sicher auch in einem Ohnmachtsgefühl des Bürgers, aber eingebettet in eine wohlige Apathie fand, bedeutete der Ruf der Leipziger Montagsdemonstranten: „Wir sind das Volk!“ mit seinen Auswirkungen für viele Ostdeutsche ein *republikanisches Urerlebnis*, die Entdeckung der politischen Individualautonomie. Während man, mit kurzer Unterbrechung, 56 Jahre hindurch nur hatte marschieren dürfen, organisiert und auf Kommando „Heil!“ oder „Hurra!“ hatte schreien dürfen (müssen), entdeckte man plötzlich die eigene Stimme und den *eigenen aufrechten Gang*, von dem Ernst Bloch schon 1961 so eindringlich gesprochen hatte.<sup>1</sup> Diese kostbare Erfahrung durfte nicht wieder preisgegeben werden; sie mußte verfassungsnormativ fruchtbar gemacht werden.

Die Angst im Westen, „Bewährtes“ aufzugeben oder mindestens zu gefährden, und die Notwendigkeit und der Wille im Osten, Neues zu gestalten:

---

<sup>1</sup> Ernst Bloch, *Naturrecht und menschliche Würde*, Frankfurt/M. 1961, S. 12.

das ist ein Teil des Ursachenkomplexes, das ist die „occasio“, die aktuell-historische Situation. Der andere Teil der Wahrheit verweist auf tieferliegende, längerfristig wirkende Zusammenhänge, die hier nur angedeutet werden können. Wären die Begriffe nicht so vorbelastet, nicht so irrtumsanfällig, wäre man versucht zu sagen, das deutsch-deutsche Gefälle in der Begeisterung für Verfassungsgebung spiegele einen Prozeß des Übergangs vom *modernen* zum *postmodernen* Verfassungsverständnis wider. Dies soll zunächst mit der weiteren These erläutert werden, daß die bei allen neuen Landesverfassungen wiederkehrenden Topoi nicht nur durch die historische Situation zufällig verbundene Einzelphänomene darstellen, sondern daß sie untereinander in einem inneren Zusammenhang stehen, daß sie in einem einheitlichen Verfassungsbewußtsein gründen. Das gilt, um konkreter zu werden, vor allem von der Forderung nach Einführung direktdemokratischer Elemente auf der einen und der Aufnahme von Staatszielbestimmungen und Grundrechtsergänzungen auf der anderen Seite.

#### Volksinitiative - Volksbegehren - Volksentscheid

Die Verfassungen der Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie der Entwurf von Mecklenburg-Vorpommern sehen übereinstimmend die Möglichkeit einer Volksgesetzgebung vor. Ein entsprechendes Modell hatte schon die Reform der Verfassung von Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1990 geliefert. Das Verfahren beginnt mit einer sogenannten *Volksinitiative*, bzw. einem *Volksantrag*. Sie sind Ausdruck des Rechts der Bürger/Bürgerinnen, den Landtag „im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung“, insbesondere mit einem ausgearbeiteten Gesetzentwurf zu befassen (Art. 411 S-H. Verf). Eine bemerkenswerte Neuerung ist in Brandenburg zu beobachten, wo dieses Initiativrecht nicht nur den stimmberechtigten Bürgern, sondern schlechthin allen *Einwohnern*, also auch den Ausländern mit ständigem Wohnsitz in Brandenburg zuerkannt wird (Art. 76 I mit Art. 3 I BrandVerf). In den folgenden Phasen der Volksgesetzgebung, also bei Volksbegehren und eventuellem Volksentscheid kommt es dann allerdings auch in Brandenburg auf das Stimmrecht an. Doch kennt die brandenburgische Verfassung hier eine *Zukunftsklausel* zugunsten des Ausländerwahl- und -Stimmrechts: Es soll den ausländischen Einwohnern gewährt werden, „sobald und soweit das Grundgesetz dies zuläßt“ (Art. 221). Man darf dies als ein Beispiel dafür ansehen, wie es den Ländern trotz eines straff geschnürten bundesstaatlichen Korsetts<sup>2</sup> möglich ist, in winzigen Schritten zukunftsgerichtete Verfassungspolitik zu treiben.<sup>3</sup>

Die in den neuen Landesverfassungen (einschließlich der Schleswig-Holsteins) normierten Verfahren der Volksgesetzgebung mit dem Dreischritt Volksantrag — Volksbegehren — Volksentscheid sind in der Grundstruktur

<sup>2</sup> Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 83, 37.

<sup>3</sup> Zugleich ist dies ein Beispiel für eine geglückte Grundrechtsergänzungsklausel im Sinne Peter Häberles. Vgl. Häberle, Archiv des öffentlichen Rechts, 1992, S. 169 ff., 197.

nichts gänzlich Neues. Auch die Weimarer Reichsverfassung (WRV) kannte in Art. 73 derartiges schon, ebenso die von ihr wesentlich inspirierten westdeutschen Landesverfassungen der unmittelbaren Nachkriegszeit, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz 1946 und 1947. Auch die meisten der späteren westdeutschen Landesverfassungen haben sich dieser Linie angeschlossen. Insgesamt ist die Feststellung berechtigt, daß diese Instrumente seit 1949 ein Kümmerdasein geführt haben. Demgegenüber ist die Prognose bezüglich der Regelungen in den neuen Landesverfassungen günstiger, denn sie bringen, entgegen dem oberflächlichen Anschein, in einer veränderten soziokulturellen und politischen Situation auch normativ doch etwas *Neues*. Die Volksgesetzgebungsverfahren der älteren Generation muß man eigentlich allesamt als *Volksgesetzverhinderungsverfahren* bezeichnen. In Hessen oder in Rheinland-Pfalz müssen 20 Prozent der Stimmberechtigten einem Volksbegehren zustimmen, damit es zum Volksentscheid kommt, seinerzeit in der Weimarer Republik und heute noch in Bayern immerhin 10 Prozent. Ein außerdeutscher Vergleich: Das italienische Abrogations-Referendum, immerhin ein negativer Gesetzgebungsakt, mit welchem sich das Volk gegen ihm oktroyierte Parlamentsgesetze zur Wehr setzen kann, findet auf Verlangen von 500 000 Stimmberechtigten statt; das sind ca. 1,5 Prozent der Aktivbürgerschaft.

Ein Blick auf die Quoren in den Landesverfassungen der neuen Generation lehrt folgendes: Zwar sind die Erfordernisse für ein erfolgreiches *Volksbegehren*, welches dann den Volksentscheid auslösen kann, immer noch beträchtlich: in Brandenburg und Schleswig-Holstein 4,09 bzw. 5 Prozent, in Sachsen und Sachsen-Anhalt 12,2 bzw. 11,2 Prozent der Aktivbürger. Doch ergibt sich ein anderes Bild, wenn man die Quoren für den einleitenden Volksantrag oder die Volksinitiative betrachtet. Sie liegen zwischen 0,95 Prozent in Schleswig-Holstein und 1,57 Prozent in Sachsen-Anhalt, in absoluten Zahlen: zwischen 20 000 und 35 000. Dies bedeutet, daß eine oder mehrere aktive Bürgerbewegungen durchaus in der Lage sind, wenn schon nicht ein Plebiszit (Volksentscheid) durchzusetzen, so doch das Parlament wirksam anzustoßen, den Gesetzgebungsgegenstand zu diskutieren und es gegebenenfalls zu einem Alternativentwurf zu provozieren. Die Erfahrungen aus dem Kampf um das bayerische Abfallwirtschaftsgesetz 1991 haben gezeigt, daß Bürgerinitiativen, zumal in ihrer Bündelung, durchaus in der Lage sind, in folgenreicher Weise Landespolitik zu machen. Ob dies ohne weiteres auch auf die Bundesebene (mit über 60 Millionen Wahlberechtigten) übertragbar ist, scheint zweifelhaft; doch soll daraus kein Argument gegen die *grundsätzliche* Zulassung von Volksinitiativen usw. auch auf der höheren Ebene gezogen werden.

Der Übergang zu realistischen, d. h. praktizierbaren Quoren vor allem in der Eingangsphase der Volksgesetzgebung deutet auf eine etwa im Vergleich zur Weimarer Zeit veränderte Funktion dieses Rechtsinstrumentes hin. Mußte man damals das - übrigens siebenmal und jedesmal vergeblich unternommene - Verfahren in der Konkurrenz zur Tätigkeit des Reichstags sehen, was noch durch die Befugnis des Reichspräsidenten unterstrichen wurde (von der

er allerdings bis 1933 nie Gebrauch gemacht hat),<sup>4</sup> jedes Reichstagsgesetz vor seiner Verkündung innerhalb eines Monats zum Volksentscheid zu bringen (Art. 731WRV), so stellt sich heute das Verhältnis von Bürgerinitiativen und Landtag eher als eines der *konkurrierenden Kooperation* dar. Nicht die Frage nach dem Souverän ist gestellt, sondern die Frage der Mobilisierung und Konzentration ausreichender politischer Energien, um ein Sachthema erfolgreich durch den Politikprozeß zu bringen. Dies bleibt zu berücksichtigen, wenn man sich das Für und Wider einer Volksgesetzgebung vergegenwärtigt:

1. Die erklärte Abneigung der Väter und Mütter des Grundgesetzes<sup>5</sup> gegen plebiszitäre Mitwirkungsformen verwies recht pauschal auf negative Erfahrungen unter der Weimarer Verfassung. Mit größerer Berechtigung hätte man auf die Indoktrinierbarkeit und Verführbarkeit unkritischer Volksmassen durch die Propaganda der NS-Herrscher hinweisen können. Diese, Hitler und Goebbels allen voran, nutzten die damals neuen, faszinierend wirkenden technischen Medien des Rundfunks und des Films planmäßig zur Bewußtseinsverbiegung im Sinne der nationalsozialistischen Ideologie. Hinzu kamen die Gleichschaltung der Presse und der Kunst und später das Verbot des Hörens ausländischer Radiosender („Feindsender“).

Das bereits im März 1933 gebildete Reichsministerium für „Volksaufklärung und Propaganda“ hatte mit Aufklärung nichts, mit Propaganda hingegen um so mehr zu tun. Im Jahr 1993 haben wir es demgegenüber mit einer grundlegend gewandelten Kommunikationslandschaft zu tun. Pluralistischer, jedenfalls „staatsfreier“, wenngleich allzu parteienabhängiger Rundfunk im dualen System, pluralistische, zensurfreie Printmedien und ein ebenso fernsehverwöhntes wie fernsehabhängiges Publikum sollten eigentlich hinlänglich Schutz gegen billige Demagogie bieten.

2. Dennoch kehrt der Einwand ständig wieder, das Volk sei zur unmittelbaren Beteiligung an der konkreten Gesetzgebungsarbeit weder moralisch reif noch intellektuell in der Lage; unkritisch falle es auf finanz- und lautstark geführte Werbekampagnen herein, dies begünstige Gruppenegoismen und unterdrücke auf der anderen Seite schutzbedürftige Minderheiten. Auch sei es zur differenzierten Urteils- und Willensbildung nicht imstande, sondern allenfalls zur Entscheidung grobschlächtiger Ja-Nein-Alternativen.

Diese Argumente müssen jedenfalls als Erinnerung daran ernst genommen werden, daß jede Form demokratischer Willensbildung, sei sie repräsentativ, plebiszitär oder gemischt, einen *komplexen Prozeß kollektiver Information, Kommunikation und Edukation* zur Voraussetzung hat, wenn sie akzeptable Ergebnisse zeitigen soll. Gewiß, das Maß an politischer Ignoranz und Unbildung mag erschreckend erscheinen und nur noch durch das Maß an Apathie übertroffen werden. Aber abgesehen davon, daß zwischen beiden ein wechsel-

4 Vgl. Walter Jellinek, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Band 11, Tübingen 1932, S. 177.

5 Vgl. Ekkehart Stein, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 20, Abs. 1-3II, Rdnr. 5, 2. Aufl., Neuwied 1989.

seitiger Ursachenzusammenhang vermutet werden darf, können beide Phänomene nicht als *prinzipieller Einwand* gegen die Einführung direktdemokratischer Elemente verstanden werden, sondern nur als Aufforderung, über Abhilfen nachzudenken. Selbstverständlich sind an die „Volksgesetze“ die gleichen juristischen und inhaltlichen Qualitätsanforderungen zu stellen wie an Parlamentsgesetze; zahlreiche Bürgerinitiativen haben bereits erfolgreich bewiesen, daß sie genügend Professionalität entwickeln können, um diesem Anspruch zu genügen. Es ist auch nicht zu erkennen, weshalb das Parlament, d. h. die Abgeordneten, prinzipiell klüger, moralisch reifer oder weniger gruppen-egoistisch sein sollten als ihre Wähler. Wäre dem so, dann müßte man dem sie wählenden Volk mindestens eine höchst erstaunliche Fähigkeit zur Elitebildung zubilligen, eine Intelligenzleistung, die Rückschlüsse auf weitere Fähigkeiten des Volkes zuließe. Die klassische Antwort eines Demokraten auf das Ignoranzproblem hören wir vom alten Thomas Jefferson (geb. 1743) 1820, dem konsequenten Vorkämpfer für ein öffentliches Bildungswesen: „Ich kenne keinen anderen sicheren Aufbewahrungsort für die gesellschaftliche Macht als das Volk. Wenn wir das Volk für zu unwissend halten, müssen wir es bilden, aber nicht ihm seine Rechte nehmen.“<sup>6</sup>

3. Das Verfahren der Volksinitiative mit Volksbegehren und Volksentscheid, das häufig auf die konkurrierende Präsentation eines Gesetzentwurfs durch „das Volk“, die tragenden Bürgerbewegungen, und eines Alternativentwurfs seitens des Landtags zum Volksentscheid hinauslaufen wird, stellt sicherlich oft erhebliche Anforderungen an die Aufnahmebereitschaft und die Unterscheidungskraft des Stimmbürgers. Will man hier einer kontraproduktiven Abstimmungsverdrossenheit vorbeugen, wird man der informationellen Vorbereitung eines Entscheidungsverfahrens wesentlich mehr Aufmerksamkeit und Phantasie widmen müssen als dies bisher geschehen ist. Die Regierungen sind hier ebenso in der Pflicht wie die Massenmedien.

Andererseits muß der Bürger nicht befürchten, alle vier Wochen an die Urnen gerufen zu werden. Das Verfahren der Volksgesetzgebung wird nach aller Erfahrung doch keine Routinesache werden, sondern die *Ausnahme* bleiben. Es erzeugt auch als „fleet in being“ durch seine bloße Möglichkeit eine heilsame Wirkung. In den USA kennen 23 Bundesstaaten seit langem ein Verfahren der Volksgesetzgebung und seit Anfang des Jahrhunderts wurden über 600 Gesetze und Verfassungsänderungen auf diesem Wege verabschiedet. Dennoch entspricht dies höchstens einem Prozent der insgesamt jährlich erlassenen Gesetze.<sup>7</sup>

#### Argumente für ein Verfahren der Volksgesetzgebung

Angesichts solcher Zahlenverhältnisse mag man sich fragen, ob sich denn der ganze Aufwand um die direktdemokratischen Mitwirkungsformen theore-

---

<sup>6</sup> Nach David D. Schmidt, *Volksentscheide in den USA: The Power of the People*, in: *In neuer Verfassung*, hrsg. von Idee e. V., Bonn 1990, S. 13 ff., 22.

<sup>7</sup> Ebd., S. 13 ff.

tisch und praktisch lohne. Auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission in Bonn fand sich schließlich keine ausreichende (2/3-)Mehrheit für eine entsprechende Verfassungsempfehlung. Dennoch gibt es jedenfalls *drei Argumente*, die entscheidend für die Aufnahme eines Verfahrens der Volksgesetzgebung in die Landes- wie in die Bundesverfassung sprechen. Ihrem methodischen Status nach sind die drei Argumente nicht staatsrechtlicher, sondern verfassungs- und gesellschaftstheoretischer Art; aber sie können sich auf eine Fülle empirischer Beobachtungen stützen, und sie nehmen die Problematik wieder auf, die zu Beginn mit dem Übergang vom modernen zum post-modernen Rechts- und Verfassungsverständnis angedeutet wurde:

a) Der erste Gesichtspunkt betrifft die veränderte Grundhaltung des (deutschen) Bürgers zum Staat. Es geht um die endgültige Überwindung des Untertanenstatus und den Eintritt in die Rolle eines Citoyen — besser würde man sagen: eines Republikaners, wenn dieser Begriff nicht so schrecklich mißbraucht würde. Die Eröffnung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten kann auch und gerade in Flächenstaaten einen wichtigen Beitrag zur Überwindung des *Grundgefühls politischer Ohnmacht und Entmündigung* leisten.

Es hat in Deutschland, beginnend mit den sechziger Jahren, gut zweier Jahrzehnte bedurft, um in Ansätzen so etwas wie eine *Demonstrationskultur* zu entwickeln. Sie wurde, nicht zuletzt durch das Bundesverfassungsgericht,<sup>8</sup> normativ anerkannt, gehegt und „domestiziert“. Aber eben dieses Gericht hat mit seinen verhängnisvollen und zum Teil falschen Grenzziehungen zwischen „Volkswillensbildung“ und „Staatswülensbildung“<sup>9</sup> wesentlich dazu beigetragen, daß das aktivdemokratische Element sich nicht in den Bereich der „Staatswülensbildung“ hinein fortsetzen konnte, daß das Gefühl, nur Objekt, nicht auch Subjekt des politischen Prozesses zu sein, verstärkt wurde und Herbert Marcuses Gedanke der „repressiven Toleranz“ in abgewandelter Form neue Nahrung fand. Es gilt also, den öffentlichkeits- und staatsbezogenen Grundrechtsstatus der *Meinungsbildung* funktionslogisch zu ergänzen um einen Status der *Bürgerwillensbildung als Teil der Staatswülensbildung*, der ebenfalls Grundrechtscharakter besitzt, aber freilich nicht im Sinne der liberalen Abwehrrechte. Der Ausdruck „Status activus“ ist hierfür zu blaß und unspezifisch, weshalb ich seit langem schon den Terminus eines „*Status constituens*“, eines staats hervorbringenden, -erzeugenden Zustands, vorgeschlagen habe.<sup>10</sup> Denn die Einräumung rechtlich gesicherter Möglichkeiten der politischen Selbst-Mit-Bestimmung, auch über den periodischen Wahlakt hinaus, ist nicht nur eine Frage der staatsbürgerlichen Klimapflege, mithin der Sozialpsychologie oder, in systemtheoretischer Wendung, der frühzeitigen Absorption von Protesten — dies alles ist sie *auch*.<sup>11</sup> In erster Linie aber geht es um eine

8 BVerfGE 65,1; 67, 213; 69,315; u. a.

9 BVerfGE 8,104; 20, 56; 44,125.

10 Vgl. Erhard Denninger, *Polizei in der freiheitlichen Demokratie*, Frankfurt/M. 1968, S. 33 ff.

11 Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied 1969, S. 116 f.; Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Handbuch des Staatsrechts*, hrsg. von J. Isensee und P. Kirchhof, Band H, Heidelberg 1987, § 30, Rdnr. 16.

Grundbefindlichkeit des aufgeklärten („modernen“ wie „postmodernen“) Menschen, der, in Deutschland spät genug, endlich begriffen hat, daß „Staat“ als elementare Form des gesellschaftlichen Zusammenlebens (und sei es nur als „local hero“ im Sinne Helmut Willkes<sup>12</sup>) etwas ist, das der *Bürger selber machen muß, wenn er seine Freiheit nicht verlieren will*. Es stünde zu diesem Bewußtsein in unerträglichem Widerspruch, wenn seine politische Handlungsmöglichkeit auf die periodische Auswahl zwischen zwei oder drei diffus skizzierten, jedenfalls /remcfcntworfenen Grob-Global-Programmen beschränkt bliebe, die dann von *fremdem* Personal ausgeführt würden, auf dessen Auswahl der Bürger auch nur rudimentär Einfluß nehmen kann.

Als historische Anmerkung: Vielleicht mußte das seit eh und je viel zu staatsgläubige, obrigkeitsfromme deutsche Volk wirklich erst durch die Hölle der Nazidiktatur und des von ihr verschuldeten Zweiten Weltkrieges gehen, um endgültig zu begreifen, welche Folgen Fremdbestimmung im Gegensatz zu demokratischer Selbstbestimmung, zu Autonomie, haben kann. Einschränkend und zugleich warnend ist freilich anzufügen, daß die Entstehung solcher Diktaturen auf ein auch in demokratischen Gesellschaften nicht auszuschließendes Versagen des gesamten politischen Kommunikationsprozesses hinweist. Vielleicht hat man in Deutschland jetzt erst, nach dem Fall der Mauer - und hoffentlich - begriffen, welch hohes Gut die mühsame demokratische Selbstbestimmung ist, nämlich nicht mehr und nicht weniger als *das politische Menschenrecht*.

Das Grundgesetz nimmt den Zusammenhang von prinzipieller *Friedfertigkeit* eines Gemeinwesens und demokratischer Politik in der Präambel und im Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. 1 Abs. 2 auf. Und auch völkerrechtlich ist der *Menschenrechtscharakter* der demokratischen Selbstbestimmung anerkannt - und zwar als *individuelles* Recht und nicht nur kollektiv jeweils für ein Volk. Im internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, in Deutschland seit dem 23. März 1976 geltendes Recht, wird in Art. 25 jedem Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit zuerkannt, „an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen (...)“. Eine ähnliche Formulierung hatte die politische Mitwirkung *als Menschenrecht* schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 gefunden. Beide Alternativen: die unmittelbare Teilnahme oder die Teilnahme durch frei gewählte Vertreter stehen hier gleichberechtigt nebeneinander, so daß es schon angesichts dieses internationalen Standards sinnlos erscheint, auf der Ebene des nationalen Staatsrechts darüber zu „vernünfteln“, ob die „unmittelbare“ oder die „mittelbare“ Demokratie die „eigentliche“ Demokratie sei. Erst beide Formen zusammen lassen das Menschenrecht voll erblühen, verwirklichen den Citoyen in vollem, unverkürztem Sinne. Es ist Aufgabe des Verfassungsjuristen, seine Phantasie und seinen republikanischen Mut anzustrengen, um zeitgemäße und praktikable Formen

---

12 Helmut Willke, *Ironie des Staates*, Frankfurt/M. 1992, S. 371.

zur Entfaltung dieses Rechtes zu entwickeln. An der Schwelle des Eintritts in ein intensiveres Stadium europäischer Supranationalität gilt dies erst recht.

b) Das zweite und das dritte Argument für die Einführung direktdemokratischer Elemente verhalten sich komplementär zueinander. Sie können hier nur noch in Stichworten skizziert werden. Das zweite, aus der Perspektive des Gesamtsystems zu beschreibende Argument begreift direktdemokratische Elemente als eine Schutzeinrichtung gegen die institutionelle Introvertierung und, damit einhergehend, die *thematische Selbstverengung* des politischen Prozesses, positiv gefaßt: als Chance zu seiner thematischen Erweiterung. Demgegenüber baut das dritte Argument, aus dem Blickwinkel des Individuums gewonnen, auf der Erfahrung auf, daß heute Existenz- wie Sachfragen zu Themen und Entscheidungen der Politik gemacht werden können, die tief in die individuelle Persönlichkeitsstruktur und Lebensplanung eingreifen. „Der Staat“ dringt (wieder, denn er hat es in der Geschichte immer wieder versucht und getan) in Bereiche vor, in denen „Unvertretbarkeit“ herrscht, in denen der einzelne sich auch durch eine noch so gut funktionierende Repräsentation nicht vertreten fühlen kann und will. Wenn es ein mühseliges Geschäft der Aufklärung war, eine Errungenschaft der Moderne, den Staat aus der Sphäre individueller (und weitgehend auch kollektiver) Religiosität zu verdrängen, so zeichnet es sich mehr und mehr als eine Aufgabe der (die Moderne nicht vernichtenden, sondern sie konsequent modifizierenden und weiterführenden) *Postmoderne* ab, Entscheidungen, die grundlegende Sinnfragen personaler Existenz betreffen, entweder ganz aus dem staatlichen Aktionsradius herauszunehmen oder sie doch wenigstens einer weitgehenden Autonomie der Betroffenen anzuvertrauen. Dies wird einerseits an der Tendenz sichtbar, den Bereich dessen, was zum Gegenstand einer *Gewissensentscheidung* werden können soll, auszuweiten. Anerkannt ist das Recht der Kriegsdienstverweigerung; gestritten wird um mögliche Gewissensgründe der Arbeitsverweigerung, der Lehr- oder Studierverweigerung (Mediziner Ausbildung ohne Versuche an lebenden Tieren), der Verweigerung, die Leibesfrucht auszutragen, die Steuern zu zahlen oder auch nur die Gebühren für aus Atomkraft gewonnener Elektrizität. Natürlich kann es sich nicht darum handeln, mögliche Gewissensfragen, die man dem Parlament nicht überlassen will, dem Forum plebiszitärer Entscheidung zu überantworten. Nur soweit der Staat überhaupt genötigt und befugt ist, bestimmte Grenzen zu ziehen, kann hier eine direktdemokratische Entscheidung in Betracht kommen. Zu denken ist etwa an eine Regelung des Schwangerschaftsabbruches. Auf der anderen Seite kann das Auftreten zahlreicher themenspezifisch orientierter „neuer sozialer Bewegungen“ als Anzeichen für das Schrumpfen des Bereichs dessen genommen werden, was ohne weiteres als generellen Konsenses, allgemeiner Regelung und damit auch problemlos der Repräsentation als fähig angesehen wird. Umweltbewegung, Antikernkraftbewegung, Frauenbewegung, Friedensbewegung, Drogensuchttherapiebewegung und zahllose „alternative Gruppen“ widmen sich in spezifischer Weise spezifischen Themen. Im Unterschied zur „Außerparlamentarischen Opposition“ am Ende der sechziger Jahre geht es

ihnen nicht in erster Linie um die abstrakte Negation des gesamten „spätkapitalistischen politökonomischen Systems“ und dessen staatlicher Strukturen, sondern vielmehr um deren Ausrichtung auf diese neuen Themen und Werte. Dem Staat begegnet man eher mit Gleichgültigkeit als mit fixierter Feindschaft. Es wird in gewisser Weise unwichtig. „Das Großthema der neuen sozialen Bewegungen ist das Problem der soziokulturellen Identität (...). Die primären Ziele der neuen sozialen Bewegungen sind auf eine Umorientierung und Reorganisation der soziokulturellen Sphäre, nicht von Wirtschaft und Staat gerichtet.“<sup>13</sup>

Die Aufklärungs- und Revolutionsideale Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit sind zwar beileibe nicht etwa durch Realisierung „erledigt“. Aber ihre spannungsreiche Ergänzung finden sie heute in den „postmodernen“ Idealen und Forderungen nach *Sicherheit*, *Vielfalt* (insofern Ungleichheit) und *Solidarität*, die sich nicht mehr als Identifikation mit einer abstrakten „Menschheit als solcher“, sondern die den jeweils anderen in seiner besonderen Andersheit, in *seiner* Leidenschaftlichkeit und in *seinen* Bedürfnissen begreift.<sup>14</sup> Angemessenen verfassungsrechtlichen Ausdruck können diese neuen Ideale zum einen in der Anerkennung direktdemokratischer Willensbildungsformen finden und zum anderen, was hier nicht mehr zu zeigen ist, in der Aufnahme materieller *Staatszielbestimmungen*.

---

<sup>13</sup> Joachim Raschke, *Soziale Bewegungen*, Frankfurt/M. 1985, S. 420.

<sup>14</sup> Richard Rorty, *Kontingenz, Ironie und Solidarität*, Frankfurt/M. 1989, S. 305 ff.