

# Blätter für deutsche und internationale Politik

Bernd Greiner  
**Der amerikanische Bonaparte**

**Chancen einer Zwischenpolitik**  
**Beobachtungen zum Strukturwandel der Opposition**  
Ulrich Beck und Frank Deppe im Gespräch

Rudolf Hickel  
**Föderalismus zum Nulltarif?**  
**Die öffentliche Armut in den neuen Bundesländern**

Ulrike C. Wasmuht  
**Wider den westlichen Fundamentalismus**

Wolf-Dieter Narr  
**Die (drohende) Ortlosigkeit**  
**von Menschenrecht und Demokratie**

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik  
**Memorandum '91**

# 4'91

Anwendungsbereich des Vertrages durch deren Verlagerung hinter den Ural bzw. die Übergabe von drei Divisionen der Landstreitkräfte an die Marine entzogen werden), bedingt aber die nach dem 2+4-Vertrag von Deutschland übernommene Verpflichtung zur Reduzierung der Bundeswehr; davon hängt wiederum laut Artikel 4 des „Vertrages über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ der Abzug der Sowjetarmee von dessen Territorium ab.

Alle diese Festlegungen bilden die Bausteine im Fundament eines neuen, im Entstehen begriffenen Systems der gesamteuropäischen Sicherheit. Vom Geschick der Deutschen und der Russen hängt also ab, wie tragfähig dieses Fundament sein wird.

## **Die (drohende) Ortlosigkeit von Menschenrechten und Demokratie**

### **Jenseits der gegenwärtigen Verfassungsdebatte**

Von Wolf-Dieter Narr

Wir leben, nordostwestlich beschränkt, geradezu im Zeitalter der liberaldemokratischen Verfassungen. Verfassungen liberaldemokratischen Typs bestehen geschrieben/ungeschrieben nordwestlich seit längerer oder kürzerer Zeit. In Osteuropa und im neuen, ehemals ddrlichen Teil der alten Bundesrepublik ist nun die Suche nach neuen Verfassungen in vollem Gange, nach Texten weniger, als nach ihren sozioökonomischen Kontexten, nach Texten jedoch auch. Ja, selbst in den westeuropäischen Ländern, die den ökonomisch-machtvollen Supermarkt auch mit Hilfe einer politischen Union fassen wollen, ist eine neue Verfassung angesagt. Und wie verschieden die Traditionen und Strebungen im einzelnen sein mögen: Überall bestimmt und lockt das im 19. Jahrhundert gefundene europäisch-angelsächsische Muster liberaler Demokratie.

#### *I. Der liberaldemokratische Impuls*

In der ausgedehnten Bundesrepublik wird die Diskussion um eine neue Verfassung von denen, die die alte Republik am mächtigsten repräsentieren, eher abgewürgt. Die Verspeisung der 5½ (Ostberlin eingeschlossen) „neuen Bundesländer“ soll, wenn's

nach der wirtschafts- und liberaldemokratisch selbstbewußten Alt-BRD geht, ohne wesentliche Änderungen des politisch-gesellschaftlichen Körpers erfolgen. Die Mahlzeit soll nur den wohltrainierten Leib kräftigen, der dann seine neuen Teile aneignend zu ernähren vermöchte. Der Vorbehalt, der im von BRD-Interessen primär gezimmerten „Einigungsvertrag“ enthalten ist und im neu formulierten Art. 146 GG zum Ausdruck kommt, wirkt vor allem verfassungsrhetorisch. „Dieses Grundgesetz (so Art. 4 Abs. 6 ‚Einigungsvertrag‘, der den neuen Art. 146 GG enthält), das nach der Vollen- dung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deut- schen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Es ist unwahrscheinlich, daß eine mehr als ornamental veränderte Verfassung zur Salbung durch das Abstimmungsöl der Bevölkerung freigegeben wird, auch wenn eine Verfassungskommission einen runderneuterten Text vorlegen und der Bundestag denselben verabschieden sollte. Eine mehr als symbolische oder gar restriktive Verfassungsdiskussion war offi- ziell verabschiedet worden, sobald aus durchsichtigen Interessen, für die fälschlicher- weise „Sachzwänge“, wenn nicht „die Geschichte“ in Anspruch genommen wurden, entschieden worden war, daß ad hoc neu gebildete Länder der DDR gemäß dem dafür nicht vorgesehenen Art. 23 GG diesem Grundgesetz nur beitreten sollten bzw. durften. Der Art. 146 GG sollte entsprechend in modifizierter Form (s. o.) auf einen späteren Tag verschoben werden, wenn alle alt-bundesdeutschen Strukturen längst in den neuen Bundesländern installiert sein würden. Die fälschlich so genannte Währungsunion vom 1. Juli 1990 signalisierte schon das Struktur festzimmernde Gesellenstück.

Dennoch wird von einem im Juni 1990 gebildeten *Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder* bis hin zu den vorgesehenen Arbeitsgruppen des Deutschen Evangelischen Kirchentags 1991 die Diskussion einer neuen, am Grundge- setz ausgerichteten Verfassung in Gang zu setzen versucht. In jedem Fall wird es in den fünf neuen Bundesländern zu neuen Verfassungen kommen. Etablierte Bundesländer, so wie Schleswig-Holstein 1989, Hessen 1990/91 oder nun Niedersachsen, sind zusätz- lich erpicht, ihre Verfassungen „zeitgemäßer“ zu modifizieren. Also weht der Zug libe- raldemokratischer Verfassung unserer Zeit auch durch die deutschen Lande.

## *II. Für und Wider einer Verfassungsdiskussion*

Die Verfassungsreform in der Absicht, die liberale Demokratie des Grundgesetzes aus gegebenem Einigungsanlaß den heutigen Problemen angemessener und demokratisch selbstbewußter zu gestalten, stößt auf viele Vorbehalte. Sie werden nicht nur im großen Lager derjenigen artikuliert, die nur etwas ändern wollen, wenn es den ohnehin kräftig etablierten Interessen dient.

– Eine Verfassungsdiskussion sei unnötig, da das Grundgesetz ausreiche. Verfas- sungsänderungen könnten bestenfalls wie symbolische Dreingaben wirken.

– An der Verfassung des Grundgesetzes zu rütteln, sei überaus gefährlich. Diejenigen herrschenden Kräfte, die an einer restriktiven Revision interessiert seien, die etwa den Asylparagrafen Art. 16 Abs. 2 GG abhacken wollten, warteten auf eine solche Gele- genheit. „Unter den empirischen Bedingungen des heutigen Deutschland, d. h. unter der Vorherrschaft konservativer Wählermehrheiten in beiden deutschen Staaten spricht nichts dafür“, so hob Micha Brumlik im Juni-Heft 1990 der „Blätter“ schwer widerlegbar hervor, „daß das Ergebnis einer neuen Verfassungsdebatte in der Summe ebenso emanzipatorische und universalistische Chancen enthielte wie derzeit das Grundgesetz.“

– Auf eine neue Verfassung hin zu orientieren, habe eher desorientierende Folgen. Denn anstatt das Engagement realen Problemen zuzukehren, werden ein Text und seine Formulierungsdetails zum luftigen Bezug. Dieter Grimm, einer Debatte gegenüber eher offen, summiert dieses Argument trefflich: „Deswegen muß man daran erinnern, daß der Erfolg einer Verfassung nicht allein, nicht einmal in erster Linie, von der internen Qualität ihrer Regelungen, sondern ebenso von den externen Bedingungen ihrer Verwirklichung abhängt.“ (1990, I.) Außerdem sei es naiv (vgl. erneut Brumlik), eine Verfassungsdebatte sozusagen als Revolutionsersatz gebrauchen zu wollen. Was die herrschenden Verhältnisse und der Anschluß der DDR nicht hergeben wollen, solle nun vom Wort herab, normgegossen, materielle Kraft erhalten. Was aber, wenn „die Massen“ von ganz anderen Kräften ergriffen sind?!

– Schließlich wird Kritik an den Ansätzen einer Verfassungsrevision laut, die die Reform der Verfassung auf Prozeduren beschränken wollen und dadurch in Gefahr geraten, die Verfassungsdiskussion als Verfahren zur Legitimation herrschender Bestände ge/mißbrauchen zu lassen (s. Brumlik und Narr 1991).

All diese Einwände sind ernstzunehmen. Ich will sie an dieser Stelle nicht differenzierend hin- und herwägen. Nur drei Argumente seien angedeutet. Sie widerlegen die zuvor aufgelisteten nicht. Sie lassen jedoch eine Verfassungsdiskussion rätlich erscheinen, die allerdings die in ihr enthaltenen Gefahren nicht verkennen darf.

*Erstens* ist zu versuchen, den infolge des kurz angebundenen Einigungstreichs entgangenen Prozeß soweit irgend möglich nachzuholen. Der Ekstase altbundesdeutscher Bürokratie ist Einhalt zu gebieten. „Erstreckung“, „Abwicklung“, „Überführung“ und „Angleichung“ lauten ihre die Ex-DDR brdlich abplattenden Ungetüme. Die 40 Jahre lang umsäuselten „Brüder und Schwestern“ werden hierbei weitgehend vergessen. Ihnen geschieht Glück. Sie haben sich demselben nach ihrem „verfehlten Leben“ wonnig zu fügen. Die „Verdauungsprobleme“ nach der „Einigung“ werden indes, so ist zu vermuten, vielfachen Anlaß für eine Verfassungsdiskussion auf niedrigerer Stufe bieten, z. B. der Bildungseinrichtungen oder des Sozial- und Gesundheitssystems. *Zweitens*: Es wäre falsch, die Verfassungsdiskussion primär auf einen rasch zu erneuernden, plebiszitär zu salbenden Verfassungstext auszurichten und sich hierfür vor allem auf die von Bundesregierung und Bundestag zugelassene Bandbreite der Verfassungsänderungen zu beziehen. Die Verfassungsdiskussion ist statt dessen so anzulegen, daß möglichst viele Bürgerinnen und Bürger erreicht werden; daß durch sie eine eigene Öffentlichkeit entsteht; daß die Probleme einer demokratischen Verfassung in einem nicht vornehmlich normativen Sinne bewußt und verständlich werden. Dann erst kann ein unvermeidlich minderheitlich bleibender Demokratisierungsdruck erhofft werden. Deswegen stellt der Zeitraum von drei bis vier Jahren ein Minimum dar, bis sich die Debatte in einem abstimmungsreifen Text verdichten darf. Auch ohne ein abstimmungsreifes Ergebnis wäre die Verfassungsdiskussion i. S. einer Politisierung sinnvoll. *Drittens*: Dieses Argument ist eng mit dem zuvor formulierten verhaft. Gerade weil die Gefahr beträchtlich ist, daß das Grundgesetz eher restriktiv verändert wird als demokratische Substanz gewinnt, sind Gegenpositionen aufzubauen. Realiter wird bekanntlich das Grundrecht auf Asyl längst massiv unterlaufen. Um für solche Gegenpositionen zu werben, ist eine Verfassungsdiskussion, die sich nicht auf einen Paragraphen isolieren läßt, ein probates Mittel.

### *III. Der Fluch der Sinnlosigkeit: Normen ohne soziopolitischen Ort*

Läßt man die Lösungen bzw. Lösungsvorschläge Revue passieren, die von der neuen Verfassung Schleswig-Holsteins (vor allem der ursprünglichen Vorlage einer aus Parla-

mentariern und Experten zusammengesetzten Kommission) über den bedeutsamen Verfassungsvorschlag des Runden Tisches bis hin zu einzelnen Vorschlägen reichen, wie sie bis jetzt aus den Kreisen des Kuratoriums (für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder) bekannt geworden sind, dann lassen sich eine erkleckliche Reihe von Verbesserungen feststellen. Diese betreffen vor allem die Menschen- und Bürgerrechte. Sie weiten demokratische Verfahren aus.

Und doch hängt über all diesen, teilweise schon Landesverfassung gewordenen Verbesserungen der Fluch der Sinnlosigkeit. Oder weniger dramatisch ausgedrückt: Die Gefahr ist nicht gering, daß all diese einzelnen Verbesserungen an der in ihrer Struktur nicht angetasteten Verfassung des Grundgesetzes bestenfalls einen *symbolic use of constitutional law* bedeuten. Diese Gefahr droht nicht deswegen, weil gemäß Lassalles berühmtem Vortrag von 1864 Verfassungsfragen Machtfragen sind und Machtverhältnisse nicht übers Verfassungspapier verändert werden können. Auch die Kontextabhängigkeit der Interpretation und Anwendung des Verfassungstextes machen einen verbesserten Text nicht sinnarm. Sollte es gelingen i. S. der „lebendigen Verfassung“ (Dolf Sternberger), einen solchen Text zum Bürger- und Bürgerinnentext werden zu lassen, dann könnte das eintreten, was Konrad Hesse die normative Kraft des Normativen genannt hat (entgegen der inflationär zitierten Jelinekschen „normativen Kraft des Faktischen“).

Die Entwertung aller Verfassungsreform beschränkten Ausmaßes droht vielmehr dadurch, daß die dort statuierten Normen keine mögliche Wirklichkeit und damit Wirksamkeit mehr antizipieren. Sie könnten als Normen schon obsolet werden, weil die Menschenrechte und ihre Demokratie, wie sie der Verfassungstext vorsieht, keine Chance besitzen, einen soziopolitischen Ort zu erreichen. Dann rutschte die Utopie in den Text. Ja, die Normen verspönnen sich illusionär und wären allenfalls herrschaftsideologisch zu gebrauchen. Zur „Moral“ einer Verfassung aber gehört es, so sie bürgerlich-demokratisch verstanden wird, daß wenigstens Chancen bestehen (im Weberischen Sinne von kontextgegebener Wahrscheinlichkeit), sie annähernd zu verwirklichen. Am Konzept der „civil society“, das als staatsbegrenzende Idee einer Bürgergesellschaft attraktiv ist, kann man das Gemeinte illustrieren. Dieses Konzept wird in der Regel so arglos und geripellos vertreten, ohne nach den Bedingungen seiner Möglichkeit und den für seine Verwirklichung notwendigen Voraussetzungen zu fragen, daß es einer Auster ohne Schalen gleicht; leicht durch symbolkundige Gourmets zu verspeisen.

Ich will im Folgenden einige Probleme benennen, von denen die besagte Gefahr ausgeht, ohne rasche Lösungen anbieten zu können. Von Paragraphen einer neuen Verfassung wird nicht die Rede sein. Nicht jede Erwägung ließe sich angemessen in einer Verfassung berücksichtigen, deren Text ohnehin von der Kunst lebt, nicht zuviel und nicht zu wenig zu regeln. Sie muß nur die entscheidenden Kriterien (Menschenrechte) und die zentralen Verfahren verankern, damit herkömmliche und neue Probleme in angstfreiem Konflikt immer neu bearbeitet werden können. Der Text einer zeitgemäßen Verfassung und die für seine Wirksamkeit zu schaffenden Voraussetzungen müssen sich allerdings an diesem Katalog ausgewählter Probleme messen lassen. Sie müssen, um den Preis der Irrelevanz, auf dieselben direkt oder indirekt antworten.

#### *IV. Probleme einer zeitgemäßen Verfassung*

Die Kontur einiger Brocken, die einer zeitgemäßen Verfassung vorgeworfen sind und die sie um ihres Wirklichkeits- und Möglichkeitssinns zugleich durchdringen muß, wird am Exempel liberaler Demokratie nachgezogen.

### 1. Das Problem der Überforderung der repräsentativen Herzkammer

Die liberale Demokratie lebt von vier Annahmen: Die in sich plurale Bevölkerung wird von Vertretern/Vertreterinnen vergegenwärtigt (die wörtliche Übersetzung von repräsentieren), die ihrerseits um die Gunst der Bürger in periodischen Wahlen konkurrieren; die von den Repräsentanten gebildete Einrichtung, das Parlament, bildet als Legislative den Kern der Verfassung; die übrigen Einrichtungen der Verfassung, die Rechtsanwendung (Exekutive) und die Rechtsüberprüfung bzw. Rechtsprechung (Judikative), sind so angelegt, daß sie durch ihre getrennte Einrichtung (Gewaltenteilung) und wechselseitig balancierende Kontrolle eine gemeinsame Verantwortung ermöglichen („checks and balances“); die Menschen- und Bürgerrechte sind den Institutionen vorausgesetzt und werden zugleich von ihnen garantiert. Dadurch kommt ein vielstimmiger, offener, durch die menschen- und bürgerrechtlichen Schutzvorkehrungen und verfahrenshafte Spielregeln (Wahlen u. ä.) begrenzter und kanalisierter Dauerwettbewerb um die besten Lösungen alle betreffender Probleme zustande.

Diese Annahmen stehen auf sumpfigem Grund, wie auch immer sie speziell normiert worden sind:

#### a) Die Distanz zwischen Bürgern und Legislative

Eine demokratische Repräsentation erfordert prinzipiell, daß die Repräsentierten, die Bürger, auch die Repräsentanten verstehen. Sonst löst sich Repräsentation ab (wie es die ältere Lehre wollte; vgl. Edmund Burke) und wandelt sich von der Vermittlung zur Herrschaft. Der Abstand des Bürgers und der Bürgerin zu dem, was sich im Rahmen (ihrer!) Legislative abspielt, ist aber so groß, ganz unbeschadet von den Aktivitäten des einzelnen Abgeordneten, daß der zum Wähler verkümmerte (politische) Bürger in der Regel allenfalls zu dem in der Lage ist, was die Psychologen „projektive Identifikation“ nennen. Er/sie setzt sich mit einem Kandidaten und/oder einer Partei gleich, indem er mit diesen angenommene, aus den eigenen Wünschen übertragene Eigenschaften verbindet. Das Verständnis blockieren die Ferne, vor allem aber die komplexe Überfülle der politisch traktierten Themen. Darum ist es nur konsequent, wenn ein Teil der Bürger nicht zur Wahl geht, was ihm von den Ökonomen unter den Demokratietheoretikern ohnehin geraten wird. Die um die Bürger buhlenden Wahlkämpfe demonstrieren am besten, was von den Umworbene gehalten wird. Sie werden kindisch wahrgenommen und verkindischt.

In der elitären und klassenspezifisch beschränkten liberalen Herrschaftsform, wie sie im 19. Jahrhundert aufkam, mochte dieses Repräsentationssystem angehen. Die Aufgaben der Parlamente und Regierungen waren, verglichen mit heute, lächerlich gering. In einer durchstaateten Gesellschaft aber, in der formell kein unpolitischer, staatsunberührter rechtsfreier Raum mehr besteht, ist die Rationalität des Repräsentativsystems, ist insbesondere seine Kerneinrichtung, die Legislative, von der Rationalität der Repräsentierten abhängig. Dort, wo Wahlen, wie dies heute zutrifft, nur als „Legitimation durch Verfahren“ (Niklas Luhmann) wirken, befreien sie nicht allein die Repräsentierten zur „Herrschaft auf Zeit“ (Theodor Heuss). Dieser Aspekt wird in der Regel allein hervorgehoben. Die Wahlen und ihre populistisch-vorurteilvollen Qualitäten (als „mobilization of bias“, Schattschneider) sorgen vielmehr dafür, daß die angeblich für vier Jahre zum Handeln befreiten Repräsentanten ihrerseits das Vorurteil fortsetzen und einen gegenwartsfixierten Perspektivverlust erleiden. Der repräsentativen Demokratie ohne demokratieerprobte, die politischen Vorgänge verstehende Bürger mangelt also nicht allein die demokratische Qualität. Es hapert gleichfalls mit der repräsen-

tativen. Es zahlt sich nicht aus, wenn den Bürgern ihr Menschenrecht auf Beteiligung, wie es dem *zoon politikon* gebührt, nur in verstreuten Brosamen à la periodische Wahlen zugestanden wird. Nicht allein diese Bürger je individuell, auch ihr politisches System leiden Schaden.

*b) Das Ungleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative*

Die Repräsentanten, denen der demokratische Kraftstrom fehlt, besitzen keine Mittel, um sich der sie erdrückenden Exekutive zu erwehren. Das, was der „Normalbürgerin“ passiert, wiederholt sich auf höherer Ebene bei den Mitgliedern der Legislative. Sie werden von der bürokratisch vermittelten und geformten Problemflut dauernd überspült. Als gingen sie mit einem Knirps im anhaltenden Platzregen. Gewiß: Durch verbesserte Ausstattung, hier herrscht in Deutschland immer noch eine seltsame, geradezu korruptionsträchtige Prüderie, und durch eine Privilegierung der Oppositionsparteien im Rahmen des parlamentarischen Systems, sind Korrekturen möglich.

Das Ungleichgewicht zwischen der Exekutive, ihrem Apparat und der Legislative hat aber System. Es ist unter den gegebenen Umständen nicht zugunsten der Legislative zu kippen. Dieselbe wirkt in all ihren Funktionen bis zur Schwundstufe abgemagert. Ob es sich um den Akt der Gesetzgebung, die Kontrolle der Regierung und der Bürokratie, die Funktion, Interessen der Bürger wahrzunehmen und zu übersetzen, oder um die Aufgabe repräsentativer öffentlicher Auseinandersetzung handelt. Am besten wirkt das Parlament in seiner nicht zu unterschätzenden symbolischen Funktion. Denn sein Bestand als solcher und die dadurch vermittelten Zugänge zu den Fleischtopfen Ägyptens, sprich der Exekutive, orientieren Interessen und kanalisieren Konflikte. Insgesamt aber gilt: Das Parlament bleibt ein dauernder, bestenfalls kritisch kläffender *underdog*.

*c) Die strukturellen Schranken des Pluralismus*

Im Vergleich zu den verblichenen oder verbleichenden Einparteiensystemen „realsozialistischer“ Provenienz wirken die Konkurrenzen und Widerlager des liberaldemokratischen System geradezu überwältigend. Pluralismus herrscht vor, ein permanentes Hin- und Hergewoge zeigt lebendige Prozesse des Konfliktaustrags ohne dauernde Verlierer. Dieses schöne Vergleichsprofil sollte nicht vergessen werden. Man täuschte jedoch sich und andere, bliebe man dabei versonnen stehen. Tatsächlich herrschen die „*Non-Decisions*“ vor, d. h. zu unterschiedlichen Zeiten entstandene, geronnene, unterschiedene Strukturen, die nicht mehr zur Disposition gestellt werden. Da wird aus pluralistischer Offenheit insgeheim monistische Geschlossenheit.

Zu solchen strukturellen Vorentscheidungen gehört vor allem die Einrichtung der kapitalistischen Ökonomie; die Behandlung der Ökonomie gilt prinzipiell als Privatangelegenheit; Politik und also liberale Demokratie mit ihren Menschen- und Bürgerrechten siedeln anderwärts. Sie sind in ihren Inhalten und Formen in hohem Maße „extern“ vorgeprägt. Fälschlicherweise wird dieser Sachverhalt als „Autonomie des Politischen“ interpretiert. Hinzu kommt, daß im Rahmen des politischen Systems Gewaltenteilung und Widerlager zu wünschen übrig lassen, betrachte man nun das parlamentarische oder das präsidial verfaßte, z. B. US-amerikanische System. Die Schwäche der Legislative und die Schwäche des Bürgers kommen hier negativ zum Zug. Die nicht gering einzuschätzende Judikative vermag allenfalls Korrekturen vorzunehmen. Ihr Zuwachs an Bedeutung infolge der All-Verrechtlichung wird außerdem erkaufte durch ihre eigene bürokratische Zersplitterung. Wollte man Montesquieus, Madisons und Hamil-

tons Überlegungen zur Kontrolle mit Hilfe von Widerlagern heute neu aufgreifen, müßten in einem veränderten Kontext andere Einrichtungen geschaffen werden.

*d) Die Voraussetzungen politischer Teilnahme*

Die Beteiligung als Menschen- und Bürgerrecht ist gemäß dem liberalen Demokratietypus auf ein Wahlrecht im Rahmen des begrenzten politischen Systems beschränkt. Andere Rechte treten flankierend und ergänzend hinzu: Das Recht auf Meinungsfreiheit vor allem und die Rechte, sich zu organisieren und zu demonstrieren, also Öffentlichkeit zu schaffen. Wie wichtig diese Rechte sind, zeigt die Geschichte der Alt-Bundesrepublik während der letzten 25 Jahre. Es ist indes nicht zu verkennen, daß die Muskeln politischer Beteiligung schon innerhalb des offiziellen politischen Korridors so unzureichend trainiert werden, daß ihre Unterentwicklung nicht verwundert. Überall wird Politik betrieben, die den Alltag der Menschen bestimmt, aber sie geschieht im bürokratischen Modus: von der Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik bis zur Wohnungs- und Bildungspolitik. Just die Bildungseinrichtungen sind nicht darauf angelegt, die Voraussetzungen politischer Teilnahme zu verbessern, u. a. durch ein vergrößertes Weltverständnis, damit die Einzelnen im Rahmen der Informationsgesellschaft nicht schon kognitiv ohnmächtiger werden. Die Bildungspläne und ihre ausbildnerische Organisation sollen die Mehrheit der Jugendlichen vielmehr rasch so trimmen, daß sie allzeit flexibel und mobil den wechselnden Anforderungen des Arbeitsmarktes gemäß eingesetzt werden können. Auch die Menschen- und Bürgerrechte werden nach wie vor viel zu wenig als entsprechende soziale Grundrechte verstanden oder durch soziale Grundrechte ergänzt. Diese Einseitigkeit hat zur Folge, daß die Voraussetzungen politischen Engagements nur unzureichend und sozial verzerrt gegeben sind.

Nüchtern betrachtet und pointiert formuliert, ist ein Zustand zu vermelden, der gerade diejenigen bedrücken muß, denen die liberale Demokratie als einzig realistische humane politische Organisationsform einer Gesellschaft heute erscheint. Die repräsentative Demokratie kümmerst dahin und verkümmert weiter, weil es ihr an Bürgern mangelt, die sie zu tragen vermöchten und weil ihre ersten Repräsentanten institutionell, unbeschadet ihrer persönlichen Qualitäten, zu schwach sind, um ihre Demokratie gegenwärtige Rolle zu spielen. Auf den ersten analytischen Blick bleibt die Exekutive übermäßig dominant und unzureichend kontrollierbar.

Die repräsentative Demokratie kann größere Räume überbrücken und komplexere Probleme durch Arbeitsteilung behandeln als die direkte. Letztere bedarf des versammlungsoffenen Marktplatzes. Jedoch: auch die repräsentative Demokratie benötigt politisch-öffentlicher Räume, die Bürger und/oder Repräsentanten besetzen und bestellen. Sonst geht ihr die Luft aus. Wo aber wären heute in großräumigen, aufgabendichten Gesellschaften solche Räume? Wie und wo könnte die „politische Ökologie“ repräsentativer Demokratie bestimmt werden? Ein Verfassungsrecht, das solchen soziopolitischen Räumen nicht korrespondieren kann, die es zu gestalten vorgibt, normiert ins Leere. Informationen mögen nahezu ort- und zeitlos gehandelt werden können; ebenso kann es mit Geldtransfers gemacht werden. Darum ist der ökonomische Markt längst zu einer abstrakt symbolischen Metapher geworden. Eine repräsentative Demokratie gilt aber Menschen mit Fleisch und Blut. Darum haben alle Abstraktionen hier ihre notwendigen oder allenfalls nachdemokratisch überschreitbaren Grenzen.

*2. Das Problem der Überforderung der liberaldemokratischen Exekutive*

Verantwortliche, verbindliche und angewandte Entscheidung für alle Mitglieder der Gesellschaft – in diesen Merkmalen kristallisiert sich die Quintessenz liberaldemokra-



tisch begründeter Exekutive. Aber meist gelten diese Eigenarten allenfalls in einem präventösen „Jargon der Eigentlichkeit“.

*a) Systematische Lücken demokratischer Kontrolle*

Verantwortlichkeit setzt voraus, daß Rechenschaft abverlangt wird. Das den Politikern eigene Pathos der „Verantwortungsethik“, das nur in ihrem eigenen Brustkorb widerhallt, reicht nicht aus. Die in der Moderne bis zur Magna Charta zurückreichende Bewegung der Konstitutionalisierung versuchte diese Berechenbarkeit von Herrschaft zu erreichen. Die Figur des Vertrags steht im Mittelpunkt, wie ihn die Bürger in einer liberalen Demokratie untereinander schließen. Das gesetzte Recht wird zur Regelungsform schlechthin.

*Doch gerade die Institutionen, die alle Herrschaft liberaldemokratisch-rechtlich ver-täuen sollen, vermögen ihren Funktionen nur systematisch unzureichend nachzukommen. Die Extensität und die Intensität täglicher Entscheidungen und Regelungen und deren verwaltungsförmige Übersetzung mit ihrem zusätzlichen Entscheidungsgehalt überfordern die herkömmlichen Kontrolleinrichtungen und zerstreuen ihre Kritik im unübersichtlichen Land der entscheidungsvollen Anwendung (= Bürokratie). Von den muskelschwachen Bürgern, der nachhechelnden Legislative und der Judikative als einem bürokratischen Schatten – worin ihre Stärke, aber auch ihre Grenze besteht –, war schon die Rede. Exakt die vornehmste Form aller politischen Handlungen, in der ihre Kontrollierbarkeit mitgesetzt ist, das Recht, verweigert zusätzlich seinen Dienst. Die Rechtsform ist gewiß nicht irrelevant geworden. Sie erlaubt in einem „Rechtswege-staat“ auch alle möglichen Kontrollgänge nicht zuletzt der Bürger. We are a sueing country, erklärte mir vor einigen Jahren meine landlady, als sie mich dazu überreden wollte, eines von einem Schlagloch erzeugten Fahrradsturzes halber gegen die Kom-mune, in der ich in den USA lebte, zu klagen. Nur: Die tausende und abertausende von Prozessen belegen die Weite und Intensität des Regelungsgeflechts; sie sorgen in ihrer Pünktlichkeit gerade nicht dafür, daß politische Verantwortung abverlangt wird. Sie verdecken allenfalls speziell deren Abwesenheit. Vor allem aber: Die amorphe Fülle des zu Regelnden hat die Rechtsform ausgeleiert. Sie führt dazu, daß die Auslegungsräume in gesetzlicher Form zugenommen haben und sich bürokratisches Recht mit Richterrecht seltsam paart. Außerdem hindert das gesetzliche Dickicht schon als solches eine demokratische Kontrolle. Letztere wird gleichfalls professionalisiert und bestätigt so Max Webers Beobachtung, daß in bürokratischen Zusammenhängen die Kontrolle ihrerseits mimetisch sich verhalte, sprich bürokratisch werden müsse.*

*b) Die Selbstüberforderung der Regierungen*

Bisher ist vorausgesetzt worden, die in ihren Spitzen gewählte Exekutive besitze, unbeschadet der Qualität der Rechenschaft verlangenden Instanzen, an sich selber die Potenz zur Verantwortung. Diese Annahme ist füglich zu bezweifeln. Die Mitte der 70er Jahre von konservativer Seite aus geäußerte Kritik, die Regierungen würden überfordert, trifft eine wunde Stelle. Das vielberedete „*government overload*“ ist nicht deswegen gegeben, weil eine „Revolution wachsender Erwartungen“ die Regierungen unter einen unbilligen Druck gesetzt hätte. Weil sie dies annahmen, forderten die Konservativen ein Zurück zu einem Staat, der sich auf seine repressiv-restriktiv zu erfüllenden Ordnungsaufgaben besinnt und ansonsten mit dem Mittel der Deregulierung arbeitet. Sie täuschten sich. Der Regulierungskomplex wurde deregulierend nicht aufgedrösel, sondern nur noch stärker zugunsten der Privilegierten weitergeknüpft. Denn die tatsächliche und systemimmanente Überforderung der Regierungen besteht angesichts

von Durchstaatung und Durchkapitalisierung in der Menge der Aufgaben, ihrer Reichweite bis in den äußeren Raum und ihrer Erstreckung bis ins Schlafzimmer der Bürger, Verrechtlichung und Bürokratisierung treten deswegen überall als eineiige Zwillinge auf. In diesem Sinne enthalten die liberaldemokratischen Systeme „anarchisch“ (nicht vom einparteilichen Kontrollgeist erfüllt) ein Gutstück alltäglichen „Realsozialismus“. Die nicht intendierten Folgen nicht intendierter Zwecke, die sich mit nicht koordinierten intendierten Folgen isoliert angestrebter Zwecke verhalten. Die Naivität der Neok Keynesianer im Laufe der 60er/Anfang der 70er Jahre, die eine keynesianische Planung der Gesellschaft wollten (vgl. als Wortgeber Amitai Etzioni), hat u. a. hier ihren Grund. Nicht umsonst entdeckten die einstmalen Planungsgläubigen die Widerstandsfähigkeit arglistiger politischer „Verflechtungen“.

### c) Die Fremdbestimmtheit der Exekutive

Die Potenz zur Verantwortung wird dadurch zusätzlich untergraben, daß hauptsächlich Funktionen staatlicher Politik von außen bestimmt werden. Die Regierungspolitik und ihre bürokratische Weiterformung unterstehen vor allem der Definitionsmacht des ökonomisch-wissenschaftlich-technologischen Komplexes. Insofern präbendieren und symbolisieren die politischen Repräsentanten eine Verantwortlichkeit, die ihnen nicht zukommt. Sie geben der formell und substantiell bestehenden Unverantwortlichkeit die Aura verantwortlichen Scheins. Welche Regierung müßte sich nicht mit dem Teufel verbinden, ökologische und soziale Folgen aller Art akzeptieren bzw. hinterher zu spät und unzureichend mit dem Putzlumpen des Umweltrechts und der Sozialpolitik aufzunehmen bemühen, wenn „die“ Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt in Gefahr erscheint. Die ungleiche, in ihren Wechselbezügen nicht einfach kausal zurechenbare Trias aus Ökonomie, Wissenschaft und Technologie gehorcht aber, wie gleicherweise der abhängige und mitinteressierte Steuer- und bürokratische Wohlfahrtsstaat, dem sportlichen Wachstumspostulat des kapitalistisch rührigen Weltmarkts. Nicht allein die Weltmarktabhängigkeit zählt; die Regierungen auch der im Weltmarktgeschehen mächtig mitwirkenden Staaten verfügen nicht in gleichem Maße über den „global reach“, der den transnationalen Unternehmen eignet. Derselbe wirkt dann konkret zurück bis in die Details der regionalen Arbeitsmärkte und die Anforderungen an die Ausbildung.

Erneut überspitzt formuliert: Die Bürger stehen ohnmächtig einer fernen Regierung gegenüber, eine Distanz, die die Fernsehunmittelbarkeit nicht schwächt, sondern stärkt, einer Regierung, die ihrerseits bestenfalls halbstark den in der Konkurrenz heimgebrachten „Sachzwängen“ unterliegt.

### 3. Das Problem der Verwissenschaftlichung und der Überlast einer Informationsgesellschaft

Liberaler Demokratie ist auf Aufklärung geeicht. Öffentlichkeit steht im Zentrum. Meinungsfreiheit ist ihre Lebensform. Wissenschaft als Amme und Ausdruck aufklärerischer Rationalität, die allerdings schon früh maschinenförmig zu entgleiten drohte, ist in ihrer Verbindung mit der ökonomischen Anwendung längst der „Dialektik der Aufklärung“ unterlegen. Instrumentelle Vernunft lautet die gesellschaftsweite Losung unbeschadet aller geringen Wissenschafts- und stärkeren Technikkritik. Wachsende Wissenschaft und damit ansteigende Rationalisierung bedeuten wissenschaftlich-technisch inszeniertes wirtschaftliches Wachstum mit der offenen Büchse der Pandora und einer epimetheischen Moral. Diese Ethik kommt, wie die Reue, immer zu spät.

a) *Der Bürger als Element eines Quasi-Marktes*

Im Gegensatz zum mißbrauchten Bild des Marktes handelt der Bürger im friedlichen Wettbewerb nicht auf dem tauschoffenen Marktplatz. Der beliebte Flohmarkt wird nicht als Gegenargument dienen können. Der Bürger wird im Gegensatz dazu als ein Element eines hochorganisierten, hoch spezialisierten und vermachteten Quasimarktes verhandelt. Er muß sich präparieren (lassen), um entsprechend der dort geäußerten Nachfrage in seinen Qualitäten flexibel (und möglichst mobil) eingesetzt zu werden. Der eilfüßige wissenschaftlich-technische, arbeitsorganisatorisch verlängerte Fortschritt macht es erforderlich, erworbene Eigenschaften zur Disposition zu stellen, um neue erwerben zu können (in der Pädagogik wird dies euphemistisch „lebenslanges Lernen“ genannt). Die der modernen Industrie (auch im tertiären Sektor) eigene Instrumentalisierung der Arbeit wird damit perfekt. Sie führt zu einer Subjektivierung (= Unterwerfung) der Subjekte, die sie streßvoll reif für den Urlaub macht, ihr Bewußtsein und ihre Handlungsfähigkeit indes massiv beeinträchtigt (von dem oben festgestellten, in Demonstrationen nicht eingeholten Ortsmangel der Politik zu schweigen).

b) *Innovationsdruck und Akzeptanzmanagement*

Wichtiger sind noch die wissenschaftlich-technologisch bewirkten Änderungen der politischen Arena. Die wissenschaftlich-technische Innovationslogik produziert fort und fort nicht gekannte gesellschaftliche und politische Chancen und Probleme. Darum vor allem die sich immer weiter verdichtende Verrechtlichung. Die Furie der Innovation verlangt außerdem danach, alle Arten von gesellschaftlichen Problemen wissenschaftlich-technologisch zu lösen. Die Informationstechnologie bietet das beste Beispiel; die Biotechnologie steht unruhig in ihren Startschuhen. Dieser moderne Substitutionismus besitzt, vom Status quo aus gesehen, beträchtliche Vorzüge. Ungleiche soziale Verhältnisse, die die Probleme produzieren, müssen nicht verändert werden; der Abstand zwischen „Erster“ und „Dritter“ Welt bleibt. Liberaldemokratisch gewertet jedoch führen wissenschaftlich-technische Ersatzlösungen dazu, den politischen Gestaltungsraum weiter einzuengen und offizielle Politik auf die Funktion des Akzeptanzmanagements und der Folgenverregelung zu reduzieren. Die bürokratische Hermetik wird insgesamt technologisch perfektioniert. Arme Bürger!

Die Massenmedien, insbesondere das Fernsehen können als ein spezifisches Beispiel dienen. Das Fernsehen ermöglicht unmittelbare weltweite Information für jede Bürgerin, jeden Bürger. Raum und Zeit sind bild-informationell aufgehoben. Informationen lassen sich mit Hilfe des Telefons u. a. auch sekundenschnell von den sehenden BürgerInnen gewinnen. Rückkoppelung, Echo sind also möglich. Nur im Vorurteil meint man, das Fernsehen erziehe allein zur Passivität. Wie viele Bedürfnisse sind erst durchs Fernsehen, wenn nicht entstanden, so doch den Menschen bildbewußt geworden. Wie viele Aktionen, ja Revolten (vgl. Rumänien) sind durch das Fernsehen erst möglich geworden. Das Fernsehen sozusagen als assoziative Kraft, die politisches Gemeinschaftshandeln erst ermöglicht, über das es dann wieder berichtet. Es bedarf keiner Kritik der Wirkungsforschung, um zu vermeiden, das Fernsehen vorschnell von oben herab (und selbstverständlich nach gerade selbst gesehenen Berichten im Fernsehen) politisch-bürgerlich zu disqualifizieren.

Dennoch bleiben mediengegebene Mängel bzw. problematische Effekte: Zum *ersten*: Das Informationsmanagement der Medien ist nahezu unkontrolliert und aktuell schwer kontrollierbar. Die Öffentlichkeit ist systematisch unbürgerlich. Das potentiell rasonierende Publikum kann durch Talkshows nicht ersetzt werden. Die Kunst der Zerstreuung

ung, nicht der Sammlung, ist Trumpf. Zum *zweiten*: Das Spektrum der im engeren Sinne politischen Informationen, das eine universelle Zehntelsbildung schafft, überfordert auch fachlich im Detail kompetente Seher. Vorurteile werden dadurch nicht aufgelöst, sondern leichter mobilisierbar. Zum *dritten*: Das Fernsehen in seinen sichtbar politischen und sichtbar unpolitischen Teilen fördert eine Politik der „projektiven Identifikation“ (s. o.), eine Personalisierung der Politik und macht sie zugleich pseudointim (Richard Sennetts „Terror der Intimität“ gehört hierher). Aufrüttelnde Ausnahmen bestätigen auch in diesem Falle die Regel. Bürgerliches Handeln wird medial ersetzt. Zum *vierten*: Das Fernsehen unterstreicht, ja schafft die ohnehin vorherrschende Dissoziation bzw. die vereinzelnde Individualisierung. Seine Institution macht es möglich, auf die Suche nach neu zu institutionalisierenden Räumen der Öffentlichkeit zu verzichten.

#### *4. Das Problem der Größenordnung: Quantität und geographische Erstreckung schlagen um in undemokratische Qualität*

Moderne Demokratie ist als Nationalstaat entstanden. Diesen kennzeichnete die Einheit des Raumes und die fiktive, aber überaus wirksame Einheit des Subjekts, d. h. des Volkes (vgl. dazu Ulrich K. Preuß und seinen Hinweis auf den politischen Fortschritt hin zur Bevölkerung als einer Pluralität, 1990). Souveräne Behauptung dieser Einheiten nach außen, gegenüber anderen (National-)Staaten und ein verbindlicher Geltungsanspruch nach innen machen den Nationalstaat aus. Wenngleich heute aus empirischen und normativen Gründen diese doppelte Einheit mit der herrschaftlichen Tarnkappe „Souveränität“ aus gutem Grund, nicht zuletzt ihres fremdenfeindlichen und antipluralistischen Effekts halber, in Frage gestellt und angegriffen wird, so ist doch wahrzunehmen, daß sie bürgerliche Beteiligung ermöglichte und ihr Raum gab. Grenzen stifteten Bezug und schufen ein Gelände zu eigener politischer Gestaltung und Aneignung.

Zusammen mit der kapitalistischen Ökonomie hat der moderne Staat als politische Herrschaftsform einen weltweiten Siegeszug angetreten. Um ihn muß einem nicht bange sein. Dennoch haben die internationale Verflechtung und die internationalen Abhängigkeiten auch in den Ländern zugenommen, die von ihnen am meisten profitieren, den liberalen Demokratien des „Westens“ also. Diese ökonomische, wissenschaftliche und politische Welt-Räumlichkeit gefährdet nicht nur die herkömmlichen Prozeduren politischer Verantwortung (s. Pkt. 2), sie höhlt gleicherweise die am meisten umkämpfte Errungenschaft des europäisch-angelsächsischen 19. Jahrhunderts, die bürgerliche Beteiligung aus.

##### *a) Transnationale Verlegenheiten*

Lange Zeit galt die europäische Orientierung gerade unter einer menschenrechtlichen Perspektive als fortschrittlich. Und sie ist es gegen nationalstaatliche Borniertheiten nach wie vor. Die Vorbehalte haben aber zugenommen. Gerade bei transnationalen Einrichtungen kommt es entscheidend auf das „Wie“ an. Vor allem, wie sind die transnationalen mit den lokalen und regionalen Prozessen gekoppelt?

Betrachtet man die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, dann wird deutlich, wie sehr sie primär kapitalistisch von den Schwungrädern des vergrößerten Marktes und der verbesserten Weltmarktkonkurrenz angetrieben wird. Von einem „demokratischen Defizit“ zu reden, klingt eher euphemistisch. Es fehlen hinsichtlich der verspätet und vage angestrebten „politischen Union“ alle, aber auch alle genaueren Vorstellungen darüber, wie dieses West- und (teilweise) Südeuropa im Sinne einer liberalen

Demokratie zu fassen sei (vgl. Narr 1989). Erkenntlich ist nur, daß Mechanismen demokratischer Repräsentation weiter ausgehebelt werden, selbst wenn das Reiseparlament zu Straßburg mehr Kompetenzen ergattern sollte. Schon jetzt werden einzelstaatliche Regelungen eurokratisch aufgehoben und findet eine freien Kapital-, Waren- und Arbeitskraftverkehr fördernde brüsselbürokratisch inszenierte Deregulierung statt, die die regional und lokal agierenden Lobbyisten und mit ihnen die bürgerrechtlich engagierten Gruppen ins Leere laufen läßt (vgl. symptomatisch Hans D. Barbier 1991).

Der Hinweis auf die Größe der Vereinigten Staaten kann nicht beruhigen. Deren Geschichte läßt sich nicht wiederholen. Die dort schon früh erkenntlichen demokratischen Probleme, aus einer Verbindung von Demokratie und Kapitalismus (*nota bene*, wengleich in ihren Frühformen), hat Tocqueville klarsichtig herausgearbeitet: zentralistischer Abhub zum einen, Zerfall in hilflose, ihren eng gemachten Interessen nachrennende Individuen zum anderen. Gerade die USA können als ein Musterbeispiel genommen werden, um zu zeigen, warum unter den heutigen Bedingungen die gründungsväterlich konstituierten *checks and balances* liberaldemokratisch nicht mehr funktionieren. Der technisch-mediale Substitutionismus, die Telekratie, die bürgerliche Apathie trotz und innerhalb der immer noch sichtbaren Traditionen einer *grass-roots democracy* und die enormen innenpolitischen und außenpolitisch/außenwirtschaftlich wirksamen Machtballungen drücken aus, daß das herkömmliche liberaldemokratische Politikmodell praktisch unter den heutigen Bedingungen nicht mehr ausreichend funktionsfähig ist (seine früheren Funktionsdefizite stehen auf einem anderen Blatt; ein Lob der Vergangenheit ist nicht angezeigt).

#### *b) Die nichtinstitutionalisierte Institution „Weltmarkt“*

Vom Weltmarkt war auch in diesem Aufsatz immer wieder die Rede. Als handle es sich um ein machtvolleres Schema, das hintergründig wirke und sich doch nicht recht fassen lasse. Dieser Eindruck täuscht nicht ganz. Tatsächlich funktioniert der Weltmarkt als „Sachzwang“ (Altvater 1987). Um die Position in den führenden, wissenschaftlich-technisch am weitesten entwickelten Branchen auf dem Weltmarkt dreht sich schließlich alles. Darauf werden die innenpolitischen Propeller des Bildungs-, des Wissenschafts-, des Technologie- und des Arbeitsmarktes ausgerichtet. Die Unternehmen, transnational sich reckend, tun alles, um ihre Position in der Konkurrenz zu halten bzw. zu stärken. Das *laissez innover* wird, Schumpeter gemäß, von der Weltmarktkonkurrenz angetrieben.

Dieser Weltmarkt jedoch stellt keine Einheit, keine faßliche Institution dar, deren Prozeduren einigermaßen klar und eindeutig bestimmt werden könnten. Insofern wirkt er marktgemäß. Er kommt als Resultante der konkurrierenden Marktmächte zustande. Diese Marktmächte, die im einzelnen ihrerseits von den anderen Konkurrenten und dem Weltmarktergebnis abhängen, bilden ein in sich prekäres und nicht leicht durchdringliches Herrschaftsgeflecht. Der Markt ist extrem einseitig und erfordert kostenreiche Anpassungsleistungen, um in ihn eindringen zu können. Die Marktmächte bestehen aus großen Unternehmen, großen Banken und den infolge ihrer Unternehmen mächtigen Staaten, die diesen Unternehmen entsprechende Investitionsräume verschaffen: regulierend-deregulierend und infrastrukturell, einschließlich ihrer militärischen Potenz.

Wenn es richtig ist, daß diese institutionalisierte Nichtinstitution „Weltmarkt“ in immer noch wachsendem Maße – einen qualitativen Einflußsprung bedeuteten der Zweite Weltkrieg und die ökonomische Expansion nach 1945 mit der Vormacht USA – die

höchst konkreten Bildungs-, Arbeits- und Kulturentwicklungen in den Niederungen der einzelnen Länder als eine Art „Zweites Schicksal“ bestimmt, dann stellt die Organisierung dieses Weltmarkts das Zentralproblem aller liberalen Demokratie dar (ob sie in den Ländern, in denen sie formell existiert, erhalten werden kann, ob sie in den Ländern, in denen sie fehlt, überhaupt und in welchem Ausmaß installiert zu werden vermag).

##### 5. *Das Problem der Begrenzung der politischen Arena*

Die liberale Demokratie wird durch die Doppelemanzipation einer „öffentlichen“ und einer „privaten“ Sphäre gekennzeichnet; ihr korrespondiert mit im einzelnen qualitativ verschiedenen Ausprägungen die Unterscheidung von „Staat“ und „Gesellschaft“ (deutsch übertreibend s. Grimm 1990, II).

Diese Sphärentrennung, ohne die die Konzeption der Menschen- und Bürgerrechte im Ausgang des 18. Jahrhunderts nicht verstanden werden könnte, erzeugte in den Ländern, die Ansätze einer liberaldemokratischen Entwicklung erfuhren, mehrfache, sich je nach Tradition und Kontext verschieden auswirkende Effekte. Die öffentliche (= politische, = staatliche) Sphäre dominierte die private und ließ sie zu Teilen als abhängige und sekundäre erscheinen. Die feministische Kritik hat darauf neuerdings zu Recht aufmerksam gemacht. Die Tradition des General Dr. von Staat in Deutschland (Thomas Mann) leistete solcher Dominanz Vorschub; sie reichte tief in die Struktur der Privatheit. Überall setzte sich außerdem die Trennung fort in eine öffentliche Privatheit, z. B. der Berufsarbeit und in eine private Privatheit, der Hausarbeit. Umgekehrt geschah es, daß beispielsweise der gesamte ökonomische Sektor durch seine eigentümshafte „Struktur der Privatheit“ ausgezeichnet und aus dem öffentlichen Raum prinzipiell ausgegliedert wurde. Diese Trennung und Zusammensetzung zweier ungleicher Sphären, deren Dynamik qualitative Veränderungen und verändernde Verflechtungen bewirkt hat, wird just in jüngster Zeit als ganz und gar unproblematisch, ja positiv wirksam, darzustellen versucht, indem vom Menschen- und Bürgerrechte sichernden Doppelpasspiel von „Markt“ (= formell privat strukturierte Ökonomie) und „Staat“ (= liberale Demokratie) die Rede ist.

##### a) *Die öffentliche und die Privatsphäre*

So wenig die gesellschaftliche Sphärentrennung – hier „öffentlich“, dort „privat“ – beseitigt werden dürfte, so verhängnisvoll wäre es, die Politik in der Ökonomie und die Ökonomie in der Politik zu verkennen und all die diversen Überlagerungen und Umpolungen, die Pseudoprivatisierung des Öffentlichen und die Pseudoveröffentlichung des Privaten zu übersehen, von denen Jürgen Habermas vor über 25 Jahren schon im „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ gesprochen hat. Es ist geradezu grotesk, wenn just heute daran erinnert werden muß, daß Investitionsentscheidungen von Unternehmen, die sich der „Marktführerschaft“ rühmen, daß Entscheidungen, die ganze Länder, ja den Weltmarkt beeinflussen und darüber eine Vielzahl von ungleichen Ländern nicht als Dispositionen von freien Privatleuten angesehen werden können. Um zu vermeiden, daß die Arena der liberalen Demokratie schließlich zum Handtuch sich verschmälere, symbolisch flatternd, sozialen Schweiß abtrocknend, müßte wenigstens dafür gesorgt werden, daß zwischen der öffentlichen und dieser pseudoprivaten Sphäre definitionsmächtiger Art das besteht, was Max Weber ein Adäquanzverhältnis genannt hat, also prinzipiell homologe Strukturen. Diese Angemessenheit einfach zu unterstellen, indem man die Marktmetapher im Munde führt, die prinzipiell gleichen Tausch

gleicher Produzenten und Konsumenten nahelegt, läuft auf nichts anderes hinaus als auf eine Ideologie.

Die staatlichen Versuche, die „externen Effekte“, die sozial und ökologisch schädlichen Abfallprodukte mit enger geknüpften rechtlichen Netzen aufzufangen, reichen nicht aus. Sie bleiben punktuell und kommen systematisch zu spät. Die Dynamik wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technologischen Wachstums in eins mit deren raubwachsender Profitlogik kann so nicht gehegt werden. Daß außerdem die Trennung des Menschen in einen auf schmale Interessen gerichteten *Bourgeois* und einen auf wenige punktuelle Teilnahmeakte beschränkten *Citoyen* habituell nicht zusammenpaßt – diese, viele Vorurteile erklärende Beobachtung wird nicht dadurch falsch, daß sie schon von Karl Marx angestellt worden ist.

#### *b) Zwischenstaatliche Aggressionspotentiale*

Die wirkungsstarke Banalität der Interdependenz gilt nicht allein nach „innen“. Sie besteht gleicherweise zwischen den Staaten im Welt Norden und im Welt Süden. Die formell private Struktur der Ökonomie ist also nicht nur in ihren direkten Effekten auf die Bedingungen der Möglichkeit verfassungsmäßig existenter liberaler Demokratien zu bedenken. Ihr Erfolg und ihre „externen Effekte“ sind auch hinsichtlich von anderen Ländern zu beachten. Wer sich auf das sportliche Drama der Weltmarktkonkurrenz konzentriert, bedenkt meist nicht, daß schon der Erfolg des einen den Mißerfolg des anderen, in jedem Fall seinen nicht gleichrangigen Erfolg einschließt. Der Hinweis darauf, daß sich die entwickelten Ökonomien wie große Unternehmen auch wechselseitig förderten und deswegen vor allem untereinander Handel trieben, darf nicht verkennen lassen, daß unterhalb der weltmarktdarwinistisch starken Länder eine größere Zahl schwacher Länder rangiert. Diese erleiden die Erfolge als schwache Märkte und werden den negativen externen Effekten zusätzlich unterworfen. In dieser Weise geschieht so etwas wie eine Externalisierung von Problemen und Konflikten, die schon in der ungleichen Verteilung innerhalb der „entwickelten“ Länder abgemildert zu beobachten ist (die „Dritten Welten“ in den „Ersten“).

Das aber heißt: die menschen- und bürgerrechtlichen Versprechen der liberalen Demokratie, die über deren jeweilige Verfassungen notwendig hinausweisen, werden anderwärts mit Hilfe solcher liberaler Demokratien noch und noch gebrochen, ja geradezu strukturell blockiert. Diesem Widerspruch müssen sich die wohlständigen Länder mit liberaldemokratischen Verfassungen um ihrer selbst willen stellen. Solange derselbe unvermindert besteht, wachsen die inneren und die zwischenstaatlichen, die zwischen Norden und Süden angelegten Aggressionspotentiale. Gewaltakte, genozidale Handlungen, Kriege sind in der Tat die Fortsetzung solcher widersprüchlichen Politik mit anderen Mitteln.

#### *6. Probleme des Gewaltmonopols*

Das ist ein anderer Widerspruch liberaler Demokratie, der zur Nicht-Entscheidung abgesunken ist. Um den friedlichen Verkehr seiner Bürger zu gewährleisten und um die Eigenart der Gesellschaft nach außen zu schützen, beansprucht die liberale Demokratie als „Staat“, wie dies den modernen Staat kennzeichnet, das Monopol legitimer physischer Gewalt. Mit Hilfe dieses Monopols sorgt der liberaldemokratische Staat anspruchsgemäß dafür, daß die Menschen- und Bürgerrechte in seinem Rahmen gesichert werden, obwohl diese Menschen- und Bürgerrechte zum guten Teil in Opposition zum Staat formuliert worden sind, vor dessen Eingriffen sie als Abwehrrechte schützen sollten. Den Widersprüchen eines pluralismus- und kontrollwidrigen Mono-

pols und menschenrechtlich schädlicher Eingriffe in der Geste ihres Schutzes sucht die liberale Demokratie dadurch zu begegnen, daß sie in Form demokratischer Beteiligung Selbstherrschaft und Selbstkontrolle installiert und daß sie die Ausübung des Monopols rechtlich beschützt.

a) *Gewaltmonopol und Bürgerrechte*

Prinzipiell ist möglicherweise keine andere Lösungsmöglichkeit gegeben, so man nicht zu illusionären Elysia Zuflucht nehmen will. Um so mehr ist es erforderlich, das Bewußtsein davon wachzuhalten, wie prekär das Verhältnis Gewaltmonopol hier, Menschenrechte und Demokratie dort bleiben muß. Die nach innen gerichtete Seite des Gewaltmonopols, in der Regel durch die Polizei und einen Teil der Geheimdienste repräsentiert, hat sich gemäß den gewachsenen Staatsaufgaben enorm entwickelt. Jedes neue Gesetz bedeutet nicht nur, es sei denn es erschöpfe sich in seiner symbolischen Funktion, einen bürokratischen, es bedeutet in eins damit einen polizeilichen Effekt. Die staatlichen Gewaltinstitutionen, heute technisch enorm aufgerüstet, drohen allemal vor die liberaldemokratische Klammer der sonst geübten Beteiligungs- und Kontrollverfahren gezogen zu werden. Das bundesdeutsche Datenschutzrecht, das dort seine Grenze findet, wo es polizeilich-geheimdienstlich spannend wird, ist dafür ein Symptom. Noch mehr als dies für die Bürokratie insgesamt gilt, wird staatlicherseits dauernd und nicht selten erfolgreich versucht, diesen exekutivischen Kern „unpolitisch“ zu vereinnahmen als reine Ressource der Staatssicherheit.

b) *Die militärische Dynamik*

Die Kriegsfähigkeit des liberaldemokratischen Staates, die er sich durch seine Militärausrüstung und die anhaltende Weiterrüstung sichert, zeigt ein erhabeneres Problemprofil. Die um der Souveränität und des Bürgerschutzes willen als notwendig behauptete militärische Präsenz des Staates zeitigt nicht erst, wie aktuell, im Kriegsfall kostenreiche Konsequenzen: Sie beschränkt die zivile liberaldemokratische Bestimmung und Kontrolle; sie hält, wie dies in anderer Weise auch innenpolitisch zutrifft, die gewaltförmige Konfliktlösung prinzipiell aufrecht und hindert damit schon durch ihre schiere Existenz daran, andere Formen zu suchen, um die Konflikte beizulegen; sie sorgt, unvermeidlich verbunden mit dem, was der scheidende Präsident Eisenhower 1959 den „militärisch-industriellen Komplex“ genannt hat, dem vor allem die Wissenschaft hinzuzufügen ist, für eine wissenschaftlich-technologisch promovierte Rüstungsdynamik, die fortlaufend ungeheure Kosten erzeugt und außerdem die reale Angst vor dem Genozid, ja vor dem Humanozid aufrecht erhält. Weltmarktdynamik und Sicherheitsdynamik, die gewiß nicht mechanistisch kausal aufeinander zu reduzieren sind, schaffen die Szenerie für das kostenreiche Ordnungsspiel der nicht zuletzt im Militärpotential begründeten Weltmächte. Das dadurch angestaute und schließlich aggressiv zum Ausbruch drängende Konfliktpotential läßt sich schwer überschätzen.

V. *Konsequenzen für die aktuelle Verfassungsdebatte*

Wie kann institutionell auf diese Problembrocken reagiert werden, auf die nur in ausgewählter Form, ihre Konturen streifend, hingewiesen worden ist? Das Problem angemessener, menschenrechtlich-demokratisch qualifizierter Organisation scheint mir *das* Problem heute schlechthin. Denn auf ein primär soziales im Gegensatz zu einem primär technischen Verständnis kommt es an. In diesem Sinne drängt die Verfassungsfrage geradezu existentiell. Je unübersichtlicher die aus mehreren Quellen erzeugte weltweite komplexe Dynamik schlimme Folgen möglich macht – das neue Stichwort lautet:



Synergismus – desto mehr zählt die „Statik“ verfassungspolitisch reflektierter Urteilkriterien und Mechanismen.

Eine Königs- oder Königinnenlösung des rechten Wegs gibt es nicht. Alle soziale, in institutionelle Formen wuchernde Phantasie ist gefragt. Sie darf sich nur nicht scheuen, sich an den skizzierten Brocken zu scheuern, um nicht ins Wunschdenken zu entgleiten. Falsch aber wäre es in jedem Fall, einfach weiterzumachen, wie gehabt. Auf die Bundesrepublik bezogen: Das Grundgesetz wird ein wenig retouchiert; die EG wird wortstark und tatenärmer als „politische Union“ angestrebt; eine Weltmacht Europa wird ökonomisch, politisch, vielleicht dann gar, angesichts der Golferfahrungen und der östlich und südlich drohenden Gefahren, militärisch zu begründen unternommen; ansonsten wird mit aller inneren und äußeren Macht gestrampelt, um beim Marathonlauf des Weltmarkts dabei zu bleiben. Falsch wäre es ebenso, angesichts der Unabwägbarkeiten, der Schwierigkeiten, Verständnis zu erwecken, und der Mißbräuchlichkeiten auf eine Verfassungsdebatte resignierend zu verzichten. Ob wir es wollen oder nicht: Wir befinden uns inmitten einer West-Ost- und einer Nord-Süd-Bewegung, die dauernd neue verfassungspolitische Gestaltungskraft fordert, wenn wir uns nicht auf die Utopie des Status quo verlassen wollen und uns den *Non-Decisions* von normierter und realisierter Verfassung ergeben. In diesem Sinne gilt ein „Kampf um Verfassungspositionen“, wie er von Wolfgang Abendroth vorgelebt worden ist und heute z. B. von Jürgen Seifert repräsentiert wird, in einer grundsätzlich ausgeweiteten Form.

Wo aber wäre der Hebelpunkt zu entdecken, an dem angesetzt werden könnte, und woher vermöchten wir den Hebel zu nehmen? Daß es „den“ Hebelpunkt nicht gibt, tröstet nicht. Dieter Grimms anders, aber mit wichtigen überschneidenden Argumenten begründete Skepsis läßt den Mut nur aufrechterhalten, wenn er der Einsicht in die (nicht übermenschlich begründete) Notwendigkeit entspringt, von der im Hauptteil dieses Aufsatzes die Rede war: „Aber auch der vom demokratischen Prinzip vermittelte Freiheitsschutz gerät unter Druck“, so schließt er seinen Ausblick auf „die Zukunft der Verfassung“ (1990, II), „weil die Zunahme irreversibler Entscheidungen, die die wissenschaftlich-technische Entwicklung erzwingt, den demokratischen Mehrheitswechsel tendenziell folgenlos macht. Auch verbesserte Einsichten oder veränderte Kräfteverhältnisse können dann auf absehbare Zeit nicht mehr zu einer Änderung der Lage führen. Im selben Maß wird aber das demokratische Prinzip außer Kraft gesetzt. Qualifizierte Mehrheiten oder plebiszitäre Kompetenzen, die zur Kompensation dieses Defizits vorgeschlagen werden, lösen das Problem nicht, weil sie in existentiellen Fragen weder die Legitimation der Entscheidung für die Unterlegenen erhöhen noch die Bindung zukünftiger Generationen rechtfertigen können. Nachdem es der Verfassung nicht mehr gelingt, alle Träger öffentlicher Gewalt in ihr Regelungswerk einzubeziehen, muß man folglich damit rechnen, daß sie auch nicht mehr alle Bereiche der Staats-tätigkeit erfassen wird. Ob ein verändertes Verfassungsverständnis diesen Geltungsschwund auffangen kann oder die Verfassung zu einer Teilordnung verkümmert, bleibt vorerst offen“.

Eine analytisch nüchtern radikale, eine in der Konzeption Zusammenhänge beachtende, im Verfahren aber schrittweise gehende Reform ist vonnöten (bei den einzelnen Schritten sind Stanley Cohen's begründete Warnungen vor isolierten Reformen zu beachten; vgl. Cohen 1985). Sie muß – der Utopie liberaler Demokratie verpflichtet, ihrem vielfach bedrohten und erschwerten „Noch Nicht“ – am Bewußtsein und Verhalten der Menschen ansetzen, sie muß auf deren Bewußtsein und Verhalten setzen. Nur wenn die „Logik“ individuellen und kollektiven Handelns verändert werden kann, ohne auf einen „neuen Menschen“ zu harren oder ihn herbeizuterrorisieren, nur dann

besteht eine Chance. In diesem Sinne ist die gegenwärtig eher seicht hin- und herflutende Moral- bzw. Ethikdebatte zu begrüßen, sofern sie nicht die gegebenen Bedingungen des Verhaltens ausblendet oder die nötigen veränderten institutionellen Vorkehrungen außer acht läßt, die allein verändertes Verhalten im Durchschnitt wahrscheinlich machten.

Für die Verfassungsdebatte aber lauten die entsprechenden Konsequenzen u. a. (ich beschränke mich auf wenige Orientierungspunkte):

### 1. Nachholbedarf an Demokratie

Der Nachholbedarf an Demokratisierung ist ungeheuer. Als wäre sie 1918/19 eingefroren worden, hat sich die Debatte um demokratische Beteiligung fast ausschließlich darauf konzentriert, Wahlbeteiligung für alle möglichst überall einzuführen. Während die Exekutive enorm expandierte und die Ökonomie keine gesellschaftlichen Nischen mehr ließ, blieb die demokratische Beteiligung auf dem von den liberaldemokratischen Vorreitern spätestens am Ende des Ersten Weltkriegs erreichten Stand.

Führte man nur plebiszitäre Möglichkeiten ins Grundgesetz ein, änderte sich wenig. Man nähme nur das Risiko einer isolierten Reform auf sich. Entscheidend ist es, demokratische Beteiligung lokal, regional, staatlich und national auszudehnen und sie im Rahmen etablierter Institutionen, die also verflüssigt werden, vorzusehen. Das heißt u. a. eine Demokratisierung der Schulen und des gesamten Wissenschafts- und Bildungssystems; das bedeutet eine demokratische Konzeption des Gesundheitssystems, das die Patienten zu Bürgern werden läßt und die Bürger in toto lokal und regional vor allem an den immer diffizileren Entscheidungen beteiligt. Insgesamt also steht eine Revision der gesamten Verfassung einschließlich der Judikative unter dem Gesichtspunkt der Beteiligung an. Die Vermutung spricht immer für ein möglichst großes Ausmaß derselben. Erfahrungen liegen genügend vor, um zu vermeiden, daß Beteiligung Lähmung und schließlich Apathie zur Folge hat. Es kommt also auch hier auf das lernbedachte und Erfahrungen aufnehmende Experimentieren an. Nur durch die Expansion der Beteiligung läßt sich, von anderen Argumenten zu schweigen, der beobachteten bürgerlichen Atrophie entgegenarbeiten.

### 2. Veränderung der Dimensionen politischer Entscheidung

Die politischen Entscheidungen, ihre Ebenen, ihre Reichweite, das Verfahren, in dessen Verlauf sie getroffen werden, sind gründlich zu verändern.

a) Kein Zurück zum „geschlossenen“ Nationalstaat oder gar zum „glücklichen“ Dorf. Ohne Entgrenzung verkümmerten die Menschenrechte. Freiheit heißt zuerst immer auch Freizügigkeit; Freizügigkeit setzt Mobilität voraus (eine den heutigen Problemen angemessene Menschenrechtsdebatte kann an dieser Stelle nicht mehr angehoben werden. In ihr käme es darauf an, den jeweils nötigen Kontext des Werts „Mobilität“ beispielsweise zu bestimmen, um die negative Dialektik heutiger Mobilität und ihrer individuellen und sozialen Kosten davon abzugrenzen). Notwendig ist es jedoch, daß eine massive Rückverlagerung von Kompetenzen und Mitteln von Brüssel nach Bonn und von Bonn zu den 16 Ländern und von den 16 Ländern zu den Kreisen und von den Kreisen zu den Kommunen und von den größeren Kommunen zu den Stadtteilen . . . erfolge. Eine solche Rückverlagerung, der Kartellisierungs-, Großorganisations- und der nahezu raumabstinenten Techno-Logik entgegengerichtet, schmälerte nicht, sondern erhöhte das Maß möglicher substantieller Rationalität auf Kosten der abstrakten, global gerichteten Zweckrationalität. Daß eine solche Umkehrung, jedenfalls die

Schaffung einer Gegenrichtung, „sachlich“ unmöglich sei, wird seit Max Weber behauptet, der darob schier verzweifelte. Es fehlt aber an zureichenden Gegenversuchen. Denn was immer die „realsozialistischen Staaten“ unternahmen, dieses taten sie nicht. Eigentumsfixiert im Negativen blieben sie ebenso staats- und herrschaftsfixiert.

b) Das Spektrum politischer Entscheidungen ist auszudehnen. Mit habhaften sozialen Folgen trüchtige Investitionsentscheidungen, die Förderung groß angelegter wissenschaftlicher Vorhaben, auch wenn die Einzelprojekte wie z. B. im Rahmen der Biotechnologie teilweise eher klein sein mögen, und die Etablierung technologisch effektvoller Einrichtungen (Musterfall: Kernenergie; heutiger Regelfall: Müllverbrennungsanlagen u. ä.) sind in politischer Mitentscheidung öffentlich auszuweisen. Hier kommt, wie sich versteht, auch das eingangs betonte Beteiligungspostulat zum Zug.

c) Veränderte Entscheidungsprozeduren sind auszuprobieren. Das, was Bernd Guggenberger und Claus Offe vor Jahren als Grenzen der Mehrheitsentscheidung dargelegt haben, ist aufzugreifen und möglicherweise z. T. in einzelnen Bereichen als Experiment begrenzt zu erproben. Dann wird es Entscheidungen über Entscheidungen geben, sprich: wird darüber schon in öffentlicher Debatte befunden werden, ob die Entscheidung über eine neue „Startbahn West“ oder eine andere „WAA“ eines anderwärtig befindlichen Wackersdorf oder . . . mehrheitlich aktuell getroffen werden soll, ob ein Moratorium angezeigt ist, ob man die Entscheidung ganz aufheben soll. Und in jedem Fall werden die Minderheiten und ihre Einwände sorgsam berücksichtigt werden müssen. Die demokratische Kunst der Langsamkeit wird sich als überaus kostensparend erweisen (man erinnere allein die angeblich der Weltmarktposition und dem Wohlstand der BRD nötige Wiederaufbereitungsanlage zu Wackersdorf, die nun nicht einmal mehr ihre Befürworter erinnernd aufarbeiten wollen).

### *3. Eine Pluralität halbautonomer Institutionen*

Eine Pluralität halbautonomer Institutionen dürfte in vielen Bereichen erhebliche Vorteile zeitigen. Diese Institutionen, darum „halbautonom“, von den „autonomen Frauenhäusern“ bis zu den längst nur noch im Sinne verblässender Privilegien „autonomen“ Universitäten, sollten selbstredend nicht einfach mit einem Globaletat ausgestattet, sich selbst überlassen werden. Ihre innere Demokratie wäre zu sichern, die überinstitutionelle Koordination ihrer Aufgaben zu gewährleisten. Primär jedoch sollten die inneren Handlungsabläufe sein: kleine institutionell spezifische Demokratien lokal, auch regional, zuweilen überregional inmitten der „normalen“ Demokratie, die allein deren Leben garantierten. Rolf Richard Grauhan hat vor langer Zeit in seiner „Komune als Strukturtyp politischer Produktion“ auf die hier steckenden Potentiale aufmerksam gemacht.

### *4. Die Vielfalt der Willensbildung*

Die herkömmlich größte Schwierigkeit besteht in der Verbindung der verschiedenen Ebenen: lokal, regional, überregional oder auch horizontal zu koordinierender Instanzen. Denn aus der jeweils abstrakteren Instanz, die koordinierend kontrolliert, entsteht rasch eine eigene Definitionsmacht, die sich der jeweils unteren oder einzelnen Institution entzieht. Die Logik der Zentralisierung ist auch eine solche des Kompetenzgewinns durch Abstraktion und damit umfassenderer Geltung.

Dieser durch zusätzliche Motive bewirkten Entkoppelung und Umdrehung der Einflußrichtung müssen Riegel vorgeschoben werden. Ein Verfahren ist angezeigt, das die je „unteren“ Instanzen privilegiert und die je „oberen“ abhängig macht (bis zur entspre-

chenden Steuerpolitik). Neue Formen, Interessen zu artikulieren und zu bündeln, sind zu erproben, da die Parteien hierfür vielfach versagt haben und selbst einer etatistisch-zentralistischen Entwicklung erlegen sind. Deswegen sind die Parteien selbstredend nicht abzuschaffen. Die in Artikel 21 Abs. 1 GG als Möglichkeit angenommene Vielfalt der Willensbildung ist vielmehr nun institutionell anzustreben. In der Verfassung des Runden Tisches gibt es hierfür einen allerdings unzureichenden Ansatz.

Entsprechend sind alle internationalen Abkommen und die Übertragung von Kompetenzen auf transnationale Organisationen so anzulegen, daß drei Regeln eingehalten werden: die Menschen- und Bürgerrechte dürfen durch die Raumvergrößerung nicht verwässert, sondern müssen in ihrer Geltung entsprechend verstärkt werden; die Vermutung der Zuständigkeit spricht jeweils für räumlich kleinere Instanzen, die Logik der Delegation darf die Mitbestimmung derjenigen, die den Folgen der Entscheidungen ausgesetzt sind, nicht aufheben; die mutmaßlichen Effekte gebietsweiter Regelungen sind vorab auch auf den „unteren“ Ebenen zu erörtern; es bedarf so etwas wie eines *political assessment* überregionaler Kompetenzverlagerungen und habhafter Entscheidungen.

### 5. Die Öffnung des Staatsbürgerrechts

Die Öffnung „nach unten“ ist auch beim Staatsbürgerrecht fortzusetzen. Keine weitere Diskussion kann es menschen- und bürgerrechtlich darüber geben, daß allein das Recht des Bodens an Stelle des deutschstämmigen Recht des Blutes in Frage kommt. Gleiches gilt für die Einführung einer doppelten Staatsbürgerschaft. Schließlich sind die wesentlichen Bürgerrechte, etwa das Recht sich zu organisieren, zu demonstrieren und an Wahlen sich zu beteiligen, auf alle seit drei Jahren für eine unabsehbare Zeit im Lande lebenden Menschen auszudehnen. Wichtige Bürgerrechte, wie das Recht auf Organisation und das Recht, sich öffentlich zu versammeln, dürfen keiner Gruppe aberkannt werden. Erst eine Entkrampfung des Staatsbürgerrechts ermöglichen die bürgerliche Kultur einer liberalen Demokratie.

### 6. Das Gewaltmonopol

Bis auf eine Schutztruppe, die der UNO zu unterstellen wäre (auch dieses Erfordernis ist noch diskutierend um und um zu wenden), besteht kein Bedarf nach einer militärischen Ausrüstung mehr. Konflikte, in denen sich die Bundesrepublik militärisch zu schützen hätte, immer vorausgesetzt, es gehe um die liberale Demokratie und die Menschenrechte primär, sind vernünftigerweise nicht zu kalkulieren. Das Gewaltmonopol im Innern aber bedarf einer durchgehenden demokratischen „Durchforstung“ (vgl. Heiner Busch u. a. 1990).

### 7. Demokratisierung der Großorganisationen

Schon berührt worden ist anlässlich der nötigen Expansion demokratischer Beteiligung das Erfordernis, öffentliche und formell private Großorganisationen demokratisch zu strukturieren. Die bürokratischen Klötze müssen demokratisch aufgelockert werden, wenn liberale Demokratie nicht am Mangel an Relevanz verkümmern soll. Ein erheblich ausgeweiteter und institutionell konsequent übersetzter *Freedom of Information Act* kann einen ersten Einstieg bieten.

*Vom Umgang mit dem Problem der Scheinwirkungen*

In den als Folgerungen aufgetischten sieben Postulaten, die alle zuerst darauf gerichtet sind, bürgerliches Bewußtsein und Verhalten zu ermöglichen, das die liberale Demokratie am Leben erhält, habe ich mich vor allem darauf beschränkt, nötige neue institutionelle Strukturen und Verfahren anzutippen. Darin besteht eine Gefahr, der nicht wenige Demokratie- und Verfassungstheoretiker gegenwärtig zu erliegen drohen (s. Narr 1991). Am Problem der Komplexität von Regelungsverhalten, dem dadurch bedingten Rechtswandel und den folgenden bürokratischen Spielräumen hat Dieter Grimm auf die darin steckende Gefahr hingewiesen: „Inhalt und Ergebnis des Verwaltungshandelns sind daher im Gesetz nicht mehr generell und abstrakt vorgezeichnet. Sie werden vielmehr im Programmvollzug durch die Verwaltung selbsttätig festgelegt. Die Anpassung der Grundrechte erweist sich also weitgehend als rechtsstaatlicher und demokratischer Scheinsieg. Der beste Beweis liegt in ihrer zunehmenden Prozeduralisierung, die den verkürzten inhaltlichen Schutz durch Beteiligung der Betroffenen am administrativen Entscheidungsprozeß kompensieren soll.“ (Grimm, 1990, II)

Die hier skizzierten Vorschläge greifen weiter und tiefer. Sie entgingen somit, würde ihnen gemäß verfahren, teilweise der von Grimm dargestellten Gefahr der Scheinwirkung. Jedoch nicht ganz. Deswegen ist der Diskussion der Menschenrechte als dem gesellschaftspolitischen Programm der Verfassung zusammen mit der Demokratisierungsdebatte gleichrangige Aufmerksamkeit zu widmen (vgl. Narr u. a. 1986). Beide leben voneinander. Die Menschenrechte von den demokratischen Einrichtungen und *vice versa*. So wie aber die Konstitution repräsentativer Demokratie erheblich verändert werden muß, soll sie in veränderten Zeiten noch gelten können, so steht eine erheblich veränderte Konzeption der Menschenrechte an, wenn sich mehr als Mittel- und Oberschichten wohlständiger Staaten ihrer vor allem erfreuen sollen. Die Unterscheidung zwischen den „klassischen“ bürgerlichen Abwehrrechten und sozialen Menschen- und Bürgerrechten ist nicht mehr aufrechtzuerhalten (vgl. hierzu wichtige Ansätze in der Runden-Tisch-Verfassung vom März 1990). Der sog. Organisationsteil der Verfassung muß insgesamt als Übersetzung der Menschen- und Bürgerrechte i. S. adäquater institutioneller Bedingungen lesbar sein. Die menschenrechtliche Grammatik bestimmt die Formulierung. Nicht zuletzt ist die Verfassung ihrerseits dazu zu benutzen, um in einem angemessenen Zeitraum alle sonst geltenden Rechtskodifizierungen und Einrichtungen ihr gemäß zu überprüfen. Da dies nie geschehen ist, wirken die Grundrechte in der Bundesrepublik heute oft noch wie ein Schlagobers, auf das auch verzichtet werden kann. Im übrigen gilt: Es bedeutet einen Verstoß gegen den notwendig universellen und notwendig höchst konkret personellen Anspruch der Menschenrechte und der ihnen beigeordneten, in ihrer Universalität nur dort, wo unbedingt notwendig eingeschränkten Bürgerrechte, wenn sie nicht in allen Bereichen der Gesellschaft gelten.

Daß der V. Abschnitt dem im IV. Abschnitt in knapper Phänomenologie vorgestellten Problemgeröll nicht zureichend entspricht, ist offenkundig. Auf viele spitzragende Probleme habe ich eine Antwort nicht einmal angedeutet. Diese Schwäche ist einzugestehen. Sie schreit nach Überwindung, nicht Bescheidung. Demokratie- und menschenrechtstheoretisch und -praktisch ist, um ein Wort Heinrich Bölls, in anderen Zusammenhängen geäußert, aufzugreifen, „das Ende der Bescheidenheit“ angezeigt, will man die liberale Demokratie nicht als Ganze riskieren. Die Schwäche im Genre des Aufsatzes gegeben, in meinem Phantasiemangel begründet, wird auch durch nicht leichtfertig zu überwindende Aporien verursacht. Aporie im sokratisch-platonischen

Sinne bezeichnet die Verlegenheit um eine Antwort, eine Problemlösung, die nur in hybrider Konzeption und Aktion (zu der nicht selten schlechte Theoretiker neigen) eindeutig gefunden werden könnte. Deswegen sind vorvorletzte Antworten so wichtig, deswegen käme es auf etwas theoretisch-praktisch an, was in den atem- und nischenlosen Gesellschaften heute so rar ist: Auf den immer neuen Versuch bewußt und behutsam unternommener politisch-organisatorischer Experimente.

„Jenseits der gegenwärtigen Verfassungsdebatte“ lautete der Untertitel dieses Beitrags. Dieses „Jenseits“ muß zum Diesseits der Verfassungsdiskussion werden, wenn diese sich zeitgemäß zu sein traut, d. h. auf gegebene Probleme antwortet, und wenn sie zugleich unzeitgemäß zu sein riskiert, weil sie die Utopie des Status quo, das sog. Ende der Geschichte, mit ihren gegenwärtig-zukünftigen Kosten am meisten scheut. Wohlan denn: Laßt uns weiter in friedlichen Konflikt nach vorne denkend und handelnd debattieren.

### Literatur

- Elmar Altvater, 1987: Sachzwang Weltmarkt, Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien, Hamburg.
- Hans D. Barbier, 1991: Universalien der Marktwirtschaft. Ein Eucken-Symposion, in: FAZ, 21. 1. 1991.
- Micha Brumlik, 1990: Verfassungsgebungspatriotismus. Grundsätzliches zu einer imaginären Debatte, in: „Blätter“, 6/1990, S. 702–708.
- Heiner Busch u. a., 1990: Eine neue Polizeipolitik. Kriterien und Konzepte, hrsg. Die Grünen im Bundestag, Bonn.
- Stanley Cohen, 1985: Visions of Social Control, Polity Press, Cambridge England.
- Bernd Guggenberger/Claus Offe (Hrsg.), 1984: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen.
- Rolf-Richard Grauhan, 1978: Kommune als Strukturtyp politischer Produktion, in: Grauhan/Rudolf Hickel (Hrsg.): Krise des Steuerstaats?, „Leviathan“, Sonderheft, 1/1978, S. 229–247.
- Dieter Grimm, 1990: Das Grundgesetz – eine Verfassung für das geeinte Deutschland?, in: „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft“, 2/1990, S. 148–156.
- Dieter Grimm, 1990: Die Zukunft der Verfassung, in: „Staatswissenschaften und Staatspraxis“, 1/1990, S. 5–33.
- Jürgen Habermas, 1963: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied und Berlin (1. Auflage).
- Wolf-Dieter Narr (zusammen mit Roland Roth und Klaus Vack), 1986: Menschenrechte als politisches Konzept, in: „Jahrbuch des Komitee für Grundrechte und Demokratie“, 1986, S. 117–145.
- Ders., 1989: Von den kommenden Segnungen der europäischen Gemeinschaft – Ansichten eines provinziellen Weltbürgers, in: „Leviathan“, 4/1989, S. 574–595.
- Ders., 1991: Vom Liberalismus der Erschöpften, in: „Blätter“, 2/1991, S. 216–227.
- Ulrich K. Preuß, 1990: Revolution, Fortschritt und Verfassung. Zu einem neuen Verfassungsverständnis, Berlin.