

Volkssouveränität und Parlament

— aus Sicht der Souveränitätsdiskussion in Japan*

Toru Mori

I. Streitfrage Souveränität

Ingeborg Maus bekämpft ihre wissenschaftliche Karriere hindurch den falschen Verdacht gegen den Souveränitätsbegriff in deutschen Verfassungsdebatten. Bezeichnend dabei ist nicht nur die Intensität ihrer Verteidigung der Souveränität, sondern auch ihr Verständnis dieses Begriffs selbst. Volkssouveränität gilt zwar traditionell als essentielles Element der modernen Verfassung, trotzdem wird immer darüber gestritten, was sie bedeutet.

Z.B. erläutert das Bundesverfassungsgericht, dass die Volkssouveränität festlege, „daß das Volk die Staatsgewalt, deren Träger es ist, außer durch Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt“. Die Akte dieser Organe müssten „sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden“. Also fordere die Volkssouveränität von allen Staatsgewaltstätigkeiten den „Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft“, m.a.W. „ein[en] hinreichende[n] Gehalt an demokratischer Legitimation“.⁽¹⁾ Als Legitimierungssubjekt gelte dabei nur „das Volk als eine zur Einheit verbundene Gruppe von Menschen“, das deutsche Volk, das mit „den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen“ nicht identisch sei. Also sei Ausländerwahlrecht mit der Volkssouveränität unvereinbar, deshalb verfas-

sungswidrig.⁽²⁾

Außerdem könne nur das gesamte Volk die Staatsgewalt legitimieren, deswegen sei die Partizipation der von Verwaltungsakten „jeweils Betroffenen“ an dem Entscheidungsverfahren eigentlich undemokratisch.⁽³⁾ Die vollziehende Gewalt könne nur durch die parlamentarisch gewählte und verantwortliche Regierung legitimiert werden. Dadurch entsteht die bekannte Formel der „ununterbrochenen Legitimationskette“.⁽⁴⁾ Jeder Amtsträger müsse von einem seinerseits schon personell legitimierten Amtsträger bestellt werden. In den Verwaltungsbehörden fange die Kette mit den Ministern, die allein parlamentarisch legitimiert würden, an und gehe weiter *von oben nach unten*. Auch die Gebundenheit der Amtsträger an die Weisungen *von oben* sei für die inhaltliche Legitimation der Verwaltung unerlässlich. Volkssouveränität wird letztendlich als eine Forderung nach strenger Hierarchie uminterpretiert! Das Bundesverfassungsgericht erklärt infolgedessen die Erweiterung der Befugnis der Personalräte in Verwaltungsbehörden, deren Mitglieder natürlich nicht von den Vorgesetzten gewählt werden, für mit der Volkssouveränität unvereinbar,⁽⁵⁾ deshalb verfassungswidrig.

Das *Carl Schmitt'sche* Volksverständnis des Bundesverfassungsgerichts ist immer wieder kritisiert worden.⁽⁶⁾ *Maus* selbst hebt hervor, dass das Volk der Volkssouveränität von allen substantziellen Eigenschaften aufgelöst und „nur noch negativ definiert“ werde. „[Z]um ‚Volk‘ gehören alle, die nicht in den Staatsapparaten sitzen“.⁽⁷⁾ „Die Exekutive ist so – nach einer Formulierung Rousseaus – nur der Zwischenträger der Gesetzesbefehle, die das Volk als Souverän sich selbst (das heißt aber im Anwendungsfall: den einzelnen Mitgliedern des Souveräns) gibt“. Volkssouveränität bedeutet also die Kontrolle der „gesellschaftliche[n] Basis“ über die Staatsgewalt und schließt aus ihrem Trägerkreis keinen Gesetzesadressaten aus.⁽⁸⁾ Die Substanzialisierung des Volksbegriffs beim Bundesverfassungsgericht steht der Aufklärungsabsicht der Volkssouveränität entgegen.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen *Maus* und dem Bundesverfassungsgericht liegt im Verständnis des Verhältnisses zwischen Volkssouveränität und Gewaltenteilung. Das letztere legt Volkssouveränität als Forderung nach der demokratischen Legitimierung aller Akte der Staatsgewalt einschließlich Verwaltung und Rechtsprechung aus. Das einzige Volk müsse auf die gesamte Staatsgewalt Einfluss haben. Die Volkssouveränität selbst setze also die Gewaltenteilung nicht voraus und stehe dazu eigentlich im Gegensatz. *Maus* betont immer gerade im Gegenteil den inneren Zusammenhang zwischen beiden Verfassungsprinzipien. „Das Volk (unmittelbar oder repräsentativ vermittelt) hat nur – aber auch alle – gesetzgebende Gewalt (d.h.: Souveränität), welche an dem Verbot zu individuellen Regelungen ihre funktional gewaltenteilige Grenze findet. Umgekehrt sollen weder Exekutive noch Judikative, die auf die Regelung spezieller Fälle beschränkt sind, Mitwirkung bei der Gesetzgebung haben“⁽⁹⁾. „Die Forderung, alle Souveränität »ungeteilt« im Volk zu konzentrieren, ist mit der Forderung der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung und Exekutive identisch“⁽¹⁰⁾.

Wenn man Volkssouveränität als Forderung nach der Demokratisierung aller Staatsapparate verstehen würde, dann würde man ein ihr gegenüberstehendes Prinzip brauchen, um die Überschreitung der Demokratie zu hemmen. *Maus* erwidert, dass es eben der Zweck der Volkssouveränität sei, sowohl „die Tyrannei der Staatsapparate“ als auch „die Tyrannei des Volkes“ durch ein solche geteilte „Allokation politischer Macht“ zu verhindern.⁽¹¹⁾ „[D]ie radikale Volkssouveränitätstheorie mißtraut nicht nur den Staatsapparaten, sondern auch dem »Volk«.“⁽¹²⁾ „Freiheitssicherung liegt ... im Antagonismus zwischen gesetzgebender Souveränität des Volkes und den rechtlich gebundenen, das staatliche Gewaltmonopol handhabenden Staatsapparaten insgesamt“⁽¹³⁾. Die Volkssouveränität bringe die Exekutive und Judikative nicht in die Nähe vom Volk, sondern binde gesetzlich diese im Grunde antagonistisch dem Volk gegenüberstehende Staatsgewalt. Die diesen

Gegensatz wegwischende „Dämonisierung“ der Volkssouveränität würde ihre angeblich totalitaristische Gefahr heranziehen und ihre Verdrängung sowie schließlich die Unabhängigkeit der Staatsapparate vom Souverän rechtfertigen, trotzdem gerade dadurch „die Tyrannei der Staatsapparate“ eingeladen würde.⁽¹⁴⁾

Bei dieser überzeugenden Theoriebildung scheint es mir aber bemerkenswert, dass *Maus* die Repräsentanten des Volkes, die Parlamentarier, als „Nichtfunktionäre“ klassifiziert. „Volkssouveränität kann sich gleichermaßen durch basisdemokratische oder durch repräsentative Gesetzgebung verwirklichen, wobei im allgemeinen nur letztere als begründungsbedürftig angesehen wird“.⁽¹⁵⁾ Die Meinungsverschiedenheit über die repräsentative Gesetzgebung zwischen *Kant* und *Rousseau* hindert *Maus* daran nicht, sie beide zu den Theoretikern der Volkssouveränität zu zählen. Die Idee der Volkssouveränität lasse u.a. je nach der Größe der Staaten pragmatisch „mehrere Möglichkeiten der Realisierung“⁽¹⁶⁾ zu. Diese Flexibilität, die in der im Übrigen sehr strengen Demokratietheorie *Maus'* ungewöhnlich klingt, scheint mir, einem Japaner, deswegen bemerkenswert, weil in Japan die Volkssouveränität vor allem als Prinzip der Machtteilung zwischen Volk und Parlament behandelt wird. Ich möchte daher nun die Souveränitätsdiskussion in Japan berichten. Ich identifiziere in ihr ein großes Problem, aber auch Ansätze zum sachlichen Verständnis der Realisierungsmöglichkeiten der Volkssouveränität.

II. Souveränitätsdiskussion in Japan

Die heutige Japanische Verfassung, die 1946 erlassen wurde, erkennt Volkssouveränität ausdrücklich an. Sie erklärt in der Präambel, „Die Souveränität steht dem Volke zu.“ und noch einmal in Art.1 „Die Stellung des Tennos beruht auf dem gesamten Willen des souveränen Volkes“. Dieser Satz drückt aus, dass die wichtigste Bedeutung der Volkssouveränität der neuen Verfassung in der Vernei-

nung der Tennosouveränität der imperialen Vorkriegsverfassung liegt. *Toshiyoshi Miyazawa*, der der einflussreichste Verfassungsrechtler der frühen Nachkriegszeit war, hatte schon 1946 die sogenannte „August Revolution“-These vorgeschlagen, die so berühmt geworden ist, dass sie für alle japanischen Lehrbücher des Verfassungsrechts noch heute unentbehrlich ist. Obwohl die neue Verfassung formal als eine Änderung der alten verabschiedet wurde, betrachtete *Miyazawa* dieses Verfahren als neue Verfassungsgebung, weil die verfassungsgebende Gewalt vom Tenno zum Volk gewechselt hatte. Wann und wie hatte dieser revolutionäre Wechsel stattgefunden? *Miyazawa* antwortete, dass bei der Kapitulation vom August 1945 die Siegermächte erklärte, dass das politische Regime Japans vom freien Willen des japanischen Volkes bestimmt werden solle. Die Aufnahme dieser Bedingung widerspreche der Tennosouveränität und bedeute eine Revolution. Danach blieb zwar eine Weile formal die alte Verfassung in Kraft, aber die Souveränität sei bereits dem Volk zugekommen. Die neue Verfassung solle als Ergebnis der Ausübung seiner neuen Souveränität interpretiert werden.⁽¹⁷⁾

Diese „August Revolution“-These hat großen Erfolg gehabt, weil sie den geschichtlichen Bruch mit der Vergangenheit und den demokratischen Charakter der neuen Verfassung verdeutlicht hat. Aber, ich meine, sie hat auch große Nebeneffekte. *Miyazawa* definierte die Souveränität als „die die Politik des Staates schließlich entscheidende Macht“. Das Wort „schließlich“ bedeutet, dass die Souveränität nicht unbedingt auf „die die Politik tatsächlich bestimmende Macht“, sondern auf das Legitimierungssubjekt der staatlichen Herrschaft hindeute.⁽¹⁸⁾ Ein solches Verständnis nahm er auf, weil er sich bemühte, auf die konservative These zu antworten, dass selbst unter der alten Verfassung der Wille des Volkes im Allgemeinen respektiert worden sei und dass der unglückliche Militarismus in den vergangenen zehn Jahren, der den Tenno zum lebenden Gott erhob und den Untertanen absoluten Gehorsam abgefordert hatte, nur eine Ausnahmeperi-

ode darstellte. Diese These verleugnete also die grundstürzende Bedeutung des Regimewechsels nach dem Weltkrieg. *Miyazawa* widersprach ihr, indem er den von niemandem zu verleugnenden theoretischen Wechsel des Subjekts, das letzten Endes die japanische Politik legitim bestimmen kann, als „kopernikanische Wende“⁽¹⁹⁾ hervorhob.

Ein solches „ideelles“⁽²⁰⁾ Verständnis der Volkssouveränität konnte zwar die neue verfassunggebende Gewalt des Volkes gut erläutern, aber es kann keine wichtige Rolle in der alltäglichen Politik spielen. Die normale Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierungspolitik wurden nicht als Bereiche des Souveränitätsproblems angesehen. Nach der Umwälzungszeit wurde in der parlamentarischen Politik die Souveränitätsdiskussion zwischenzeitlich beiseitegelegt. In den 60er Jahren protestierten aber auch in Japan die linken Studenten- und Massenbewegungen gegen die konservative Regierungspolitik sehr heftig. Sie machten auf den angeblich großen Riss zwischen Volk und Parlament, dessen Mehrheit bei jeder Wahl die konservative LDP besetzt, aufmerksam. Sie glaubten, dass der Riss von dem herrschenden System, z.B. dem damaligen verzerrten Wahlsystem sowie dem ungerechten Geldeinsatz in Politik, herrühre. Die Parlamentsmehrheit und die auf ihr beruhende Regierung sahen als politische Herrscher identisch aus. Linke Verfassungsrechtler, deren Hauptfigur *Yasuo Sugihara* hieß, reagierten auf diese Situation mit der Rehabilitierung der Volkssouveränität. Die Souveränitätsdiskussion lebte auf mit der Absicht, *gegen das Parlament* die eigentliche politische Macht des Volkes geltend zu machen.

Sugihara zog *Rousseau* als Vater der Volkssouveränität heran, beeindruckt insbesondere von seiner bekannten Kritik an der Repräsentierbarkeit der *volonté générale*. Er kritisierte jenes Verständnis der Volkssouveränität, das die Unabhängigkeit der Parlamentarier von dem sie wählenden Souverän erlaubt. Volkssouveränität im progressiven Sinn, *souveraineté populaire*, bedeute eigentlich Direkt-

demokratie. Außerdem bedeute sie, dass alle Staatsgewalt einschließlich der Exekutive dem real existierenden Volke zukomme. Sie ermögliche, mit der so eroberten Staatsgewalt die alte Gesellschaftsstruktur zu zerbrechen und die unterdrückte Arbeiterklasse zu befreien. Er interpretierte die von *Rousseau* betonte Subordinierung der Regierung unter den Souverän als die Forderung, dass das Volk auch die vollziehende Gewalt besitzen solle. Daraus folgt der Schluss, dass *Rousseau* die Gewaltenteilung verneine. Volkssouveränität stehe der eigentlich bürgerlichen Ideologie der Gewaltenteilung eher entgegen. Die Garantie der Freiheit werde in der Teilnahme der Bürger nicht nur an der Gesetzgebung, sondern an den Tätigkeiten der Staatsgewalt insgesamt gefunden.⁽²¹⁾

Diese These erzeugte eine Reihe von Repliken (die japanische „Souveränitätsdebatte“). Viele darunter warnten vor der radikalen Demokratisierung der Staatsgewalt. Die typische Erwiderung kam von *Yoichi Higuchi*, einem liberalen Verfassungsrechtler, der auch gegen die LDP-Herrschaft kritisch war, aber theoretisch einen anderen Weg wählte. *Higuchi* schlug vor, dass die Aufgabe der Volkssouveränität mit der Verfassungsgebung beendet und sie „eingefroren“ werden solle. Seine These bedeutete also eine selbstbewusste Rückkehr zu *Miyazawa*. Alle *pouvoirs constitués* sollten sich unter der Legitimität der Volkssouveränität, aber nicht als ihre Ausübung, betätigen. Der Grund dieser Zurückhaltung liege darin, dass er das *Max Weber'sche* „Prinzip der kleinen Zahl“⁽²²⁾ für richtig halte. „Die Herrschaft stammt immer von wenigen Leuten.“ „Das Volk ist immer das Fremde der Staatsgewalt.“ Direktdemokratie sei eigentlich unmöglich und werde von den tatsächlichen Herrschern mit dem Potential der Massenpropaganda leicht als verhüllende Ideologie missbraucht.⁽²³⁾ Er sah diese Gefahr vor allem in *Carl Schmitt*, der als Rolle des souveränen Volkes, das „außer und über jeder verfassungsgesetzlichen Normierung“ stehe, vor allem die Akklamation vorgelegt habe: z.B. „einem Führer oder einem Vorschlag zujubeln, den König oder irgen-

deinen anderen hochleben lassen⁽²⁴⁾“.

Higuchi folgerte, dass, um diese Gefahr zu vermeiden, der anspruchsvolle Begriff der Souveränität selbst zu vermeiden sei. Die Legislative und die Exekutive sollten als *pouvoirs constitués* eingeordnet und beschränkt werden, und, so fuhr er fort, auf die der Staatsgewalt logisch gegenüberstehenden Menschenrechte solle Wert gelegt werden.⁽²⁵⁾ *Higuchi* erkannte, anders als *Sugihara*, allerdings *Rousseaus* Gewaltenteilung,⁽²⁶⁾ die, um die Tyrannei zu verhindern, „nur, aber alle gesetzgebende Gewalt“ auf das Volk konzentriert. In seiner eigenen Theoriebildung legte aber *Higuchi* die Souveränität bewusst beiseite, weil er, wie *Sugihara*, die Volkssouveränität als den Anspruch der Direktdemokratie verstand und, gegen ihn, ihren Missbrauch fürchtete. Jedenfalls vernachlässigte auch er die demokratische Eigenschaft des Parlaments, weil er mit meisten japanischen Kollegen nicht an seine Modernität glauben konnte. Der Antagonismus à la *Higuchi* lag zwischen der Staatsgewalt im Ganzen und der „negativen“ Freiheit. Er stellte die Judikative als das die Staatsgewalt kontrollierende Organ dar und erkannte die Verfassungsgerichtsbarkeit an, während er die Spannung in dieser Schlussfolgerung einräumte, dass auch die Gerichte, an die er mit dieser Erwartung herantrat, selbst zur Staatsgewalt gehören.⁽²⁷⁾

In der japanischen Souveränitätsdiskussion wird die Souveränität also nicht so verstanden, dass sie mit der Gewaltenteilung in einem inneren Zusammenhang steht. Das ist, ebenso wie beim Bundesverfassungsgericht, zwar ein großes Problem. Daraus folgt die Dämonisierung (*Sugihara*) und Verdrängung (*Higuchi*) dieses Begriffs. Der Verteidiger der Dämonisierung dürfte dem Befreiungspotential des allmächtigen Volkes zu viel vertrauen. Wer die Souveränität verdrängt, dürfte der Vernünftigkeit der gesetzgebenden Gewalt des Volkes zu wenig vertrauen. Auf den inneren Zusammenhang der Volkssouveränität und Gewaltenteilung, den *Maus* hervorgehoben hat, muss m.E. auch in Japan die Aufmerksamkeit gelenkt

werden.

III. Parlament als Volksvertretungs- und Staatsorgan

In Japan spielt dagegen die Distanz zwischen Volk und Parlament eine bestimmende Rolle. *Sugihara* und *Higuchi* betrachten beide das Parlament als einen Staatsapparat; der erstere nimmt ihm die eigentliche gesetzgebende Gewalt, um sie ans Volk zu verteilen, dagegen findet der letztere das unmöglich und erkennt die Gesetzgebung dieses „Staatsapparates“ an - allerdings, wie bei anderen Staatsapparaten auch, nur in den Schranken der Verfassung.

Ich finde, dass diese Einordnung des Parlaments nicht falsch ist. Die Gesetzgebung gehört zwar zu den wichtigsten Rollen des Parlaments, und es hat keine Befehlskompetenz in Fragen des konkreten Gewalteinsatzes. Aber die heutigen Abgeordneten erscheinen, wahrscheinlich in allen demokratischen Ländern, nicht so sehr wie mit Staatsgewalt konfrontierte Volksvertreter, als vielmehr wie Staatssamtsträger, und ich glaube nicht ohne Grund. In dem parlamentarischen Regierungssystem, das allein *Maus* in Wirklichkeit als mit Volkssouveränität vereinbar⁽²⁸⁾ anerkennt, hängt die Regierung vom Vertrauen des Parlaments ab. Das bedeutet allerdings auch, dass die enge Zusammenarbeit von beiden nötig ist und dass ihre Konfrontation zu verschwinden neigt. Die Parlamentsmehrheit, die normalerweise die Mitglieder der Regierungsparteien bilden, rückt an die Regierungsseite, um ihre Machtposition zu verteidigen. Auch die Opposition bemüht sich vor allem, bei der nächsten Wahl die Regierung zu erobern. Beim Wahlkampf wird meistens darum gestritten, welche Parteien die Regierung bilden sollen. Die Aufmerksamkeit wird auf die „Spitzenkandidaten“ und, nach der Wahl, die Spitzenpersonen konzentriert, und die „einfachen“ Kandidaten und Abgeordneten werden meistens nur als ihre Hilfskräfte betrachtet. Soweit die Regierung die Unterstützung des Parlaments braucht, denke ich, verwandelt sich das letztere eher notwendiger-

weise zum Instrument der Regierungsbildung. Die Parlamentarier werden Reservespieler der Exekutivenmannschaft.

Ich vermute, dass *Maus'* trotz allem positive Einschätzung des demokratischen Charakters des Parlaments letzten Endes auf ihr Verständnis der deutschen Geschichte beruht. Sie betrachtet die Verabschiedung des Ermächtigungsgesetzes von 1933 als Verfassungsbruch der „Staatsapparate und politischen Funktionseliten“⁽²⁹⁾, obwohl sich daran viele Abgeordnete der konservativen und bürgerlichen Parteien beteiligten. Allerdings könnte man ihre These verteidigen, weil diese Verabschiedung nur mit der gewaltsamen Unterdrückung der nationalsozialistischen Regierung ermöglicht wurde. Sie schreibt außerdem 1980, also in der Zeit der sozialliberalen Koalition, dass zwar „das rechtspositivistische Vertrauen auf den demokratischen Gesetzgeber ... sein eigenes Dilemma hat“. „Selbstverständlich ist die Progressivität des Gesetzgebers keine ‚ontologische Konstante‘“. Aber „nach deutscher historischer Erfahrung [sind] von der Legislative noch am ehesten progressive Innovationen zu erwarten“⁽³⁰⁾.

Gerade diese Erwartung haben sich japanische liberale und linke Verfassungsrechtler nicht zu eigen machen können. Wir Japaner haben fast die ganze Nachkriegszeit mit konservativer Parlamentsmehrheit und Regierung verbracht. Diese Situation hat, wie ich ausgeführt habe, die japanische Diskussion über Volkssouveränität sehr beeinflusst. Das Parlament sieht wie ein dem Volk gegenüberstehendes Staatsorgan aus, das um der Staatsräson willen durch die Gesetzgebung die Freiheit der Bürger einschränken möchte. Ich denke, wie schon erwähnt, dass auch im Allgemeinen diese Sorge einen guten Grund hat. In vielen parlamentarischen Demokratien kann vom Gegensatz zwischen Parlament und Regierung kaum die Rede mehr sein, sondern nurmehr von der Distanz zwischen der politischen Klasse und normalen Bürgern. Der Stellenwert des Parlaments ist mindestens ambivalent, deswegen ist seine Gesetzgebungskompetenz nur mit pragma-

tischen Gründen nicht hinreichend zu rechtfertigen. Wir brauchen einen theoretischen Grund, wenn wir die Gesetzgebung eines solchen Parlaments dennoch aus Sicht der Volkssouveränität einräumen.

IV. *Habermas, Maus* und die japanische Diskussion

Jürgen Habermas' Theorie der deliberativen Politik bietet, so glaube ich, eine Möglichkeit dazu. Er legitimiert die Gesetzgebung des demokratischen Rechtsstaates mit dem Begriff „kommunikative Macht“, die „die konsensserziehende Kraft einer auf Verständigung gerichteten Kommunikation“ bedeutet und „sich nur in nicht-deformierten Öffentlichkeiten bilden“ kann.⁽³¹⁾ Obwohl er vorschlägt, „das Recht als das Medium zu betrachten, über das sich kommunikative Macht in administrative umsetzt“,⁽³²⁾ entwickelt er daraus keine unmittelbare Gegenüberstellung von diskursiver Öffentlichkeit und administrativer Staatsgewalt. Vielmehr hält er die institutionalisierte entscheidungsorientierte Beratungskörperschaft, das Parlament, für die Vermittlung zwischen ihnen für notwendig. „Eine informelle Meinungsbildung, die die politische Willensbildung vorbereitet und beeinflusst, ist von den Institutionalisierungszwängen einer auf Beschlußfassung programmierten Beratung unter Anwesenden entlastet.“⁽³³⁾ Die „von Beschlüssen entkoppelte Meinungsbildung“ in der Öffentlichkeit hat „den Vorzug eines Mediums *uneingeschränkter* Kommunikation“, und „[d]ie demokratisch verfaßte Meinungs- und Willensbildung ist auf die Zufuhr von informellen öffentlichen Meinungen angewiesen, die sich idealerweise in Strukturen einer nicht-vermachteten politischen Öffentlichkeit bilden.“ Die Öffentlichkeit muss also „schwach“, ohne rechtliches Zwangsmittel bleiben, um mit der freien Meinungsbildung die Legitimität der Beschlussfassung in repräsentativen Organen zu unterstützen.⁽³⁴⁾

Dann liegt aber die Befugnis der Beschlussfassung notwendigerweise nur bei den rechtlich institutionalisierten Organen. Natürlich betont *Habermas*, „Die parla-

mentarischen Körperschaften sollen unter den Parametern einer in gewisser Weise subjektlosen öffentlichen Meinung arbeiten⁽³⁵⁾. Die öffentlichen Diskussionen müssen auf die Beratung im Parlament Einfluss nehmen können. Die die Entscheidung programmierende, unter überwiegender Leitung der politischen Parteien laufende parlamentarische Beratung ist zwar notwendigerweise für periphere Fragestellungen weniger offen. Trotzdem ist sie ein notwendiger Teil des demokratischen Rechtsstaats als Scharnier zwischen der die Gesellschaft bindenden Verabschiedung von Gesetzen und der Kommunikation in der Öffentlichkeit. *Habermas'* Theorie beruht auf der Kopplung zwischen formellen und informellen Kommunikationen, die von der kommunikativen Macht normativ gefordert wird.⁽³⁶⁾

Maus kritisiert umfassend die *Habermas'sche* deliberative Demokratie aus der Sicht der Volkssouveränitätstheorie der Aufklärung, aber ich denke, dass sich ihre scharfe Kritik letztendlich auf die folgenden Sätze konzentriert: Während die Volkssouveränität die „asymmetrischen Allokationen von staatlicher Gewalt und gesetzgebender Souveränität“ verdeutlicht, „bleibt in der sprachphilosophisch begründeten Symmetrie demokratischer Kommunikation der realexistierende Antagonismus zwischen politischen Funktionären und Nicht-funktionären unterbelichtet.“⁽³⁷⁾ „[N]iemand“ könne kommunikative Macht „besitzen“. „Volkssouveränität, die so in kommunikativ erzeugte Macht verwandelt ist, wird nahezu ubiquitär, verliert aber die Durchsetzungsfähigkeit“. Macht und Gewalt, Öffentlichkeit und gesetzgebende Entscheidung würden schließlich getrennt, mindestens könne niemand das aufhalten.⁽³⁸⁾

Aber mir scheint, dass in der parlamentarischen Demokratie, wie auch immer sie interpretiert wird, das Volk tatsächlich keine gesetzgebende Gewalt, sondern nur Möglichkeiten der Einflussnahme darauf hat. *Maus* selbst betont die Bedeutung der basisdemokratischen „nichtinstitutionalisierten Volkssouveränität“. Nur „die gesellschaftliche Endkontrolle“ der institutionellen Gesetzgebung könne De-

mokratie verwirklichen, deshalb solle „die restlose Verrechtlichung von Volkssouveränität“ ausgeschlossen werden. Diese außerrechtliche Basis hat allerdings keine ⁽³⁹⁾ „Durchsetzungsfähigkeit“, also kann niemand die Wirkung einer solchen Kontrolle gewährleisten. Ist es hier nicht die Überzeugungskraft der diskursiven Ansprüche, d.h. die subjektlose kommunikative Macht, die diese kontrafaktisch scheinende Kontrolle „von unten“ etwas realistischer macht?

Außerdem können die buchstäblich „gewaltlosen“ Bürger kein Entscheidungsorgan institutionalisieren. Entscheidung bedeutet Abbruch der Diskussion. Wie kann der Abbruch ohne Gewalt überhaupt vollzogen werden? Damit das Mehrheitsprinzip angewendet wird, ohne zur Unordnung zu führen, muss das Gesetzgebungsverfahren diszipliniert werden, was schließlich nur mit der Gewaltdrohung ermöglicht wird. Aber das bedeutet, dass selbst das Parlament, das zwar dem Volke nähersteht als die Exekutive und Judikative, prinzipiell nicht mit den gewaltlosen Bürgern identifiziert werden kann. Es verabschiedet auf ordentliche Weise viele Gesetze, die Regierung und Gerichte verpflichten, was aber nicht, wie *Maus* behauptet, Ausübung der Volkssouveränität selbst darstellt, sondern zeigt, dass es, im Gegensatz zum Volk, gut organisiert und deshalb beschlussfähig ⁽⁴⁰⁾ ist. Ich glaube, dass dieser Unterschied zwischen Volk und Parlament nicht unterbelichtet bleiben soll, sonst bleibt gerade das theoretische Verständnis der Stellung des Parlaments unvollkommen.

Habermas' Verflüssigung der Volkssouveränität entspricht gerade der Gewaltlosigkeit der Bürger. Sie sind auf den zwangslosen Zwang des besseren Arguments angewiesen und fordern zugleich ein unter dessen Einfluss beschlussfähiges Beratungsorgan. Der Stellenwert des Parlaments als Scharnier scheint mir deshalb treffend. Die Distanz zwischen Volk und Parlament, die die japanische Diskussion über Volkssouveränität empirisch vorausgesetzt hat, ist darin theoretisch begründet. Ich meine, dass die Volkssouveränitätstheorie den Unterschied und Zusam-

menhang von Volk und Parlament nicht vernachlässigen soll. Nur dadurch können wir die theoretische Aufgabe richtig erkennen, an das Parlament den Volkswillen effektiv zu vermitteln. Gerade weil das Volk selbst tatsächlich nicht beschlussfähig ist, muss doch seine gewaltlose, aber politische Macht in der Verfassungstheorie klargemacht werden. Ich finde dazu die Darstellung *Habermas'* von der „strukturalistisch[en]“ Verkoppelung von Parlament und informeller Meinungsbildung in der Öffentlichkeit ⁽⁴¹⁾ jedoch unzulänglich. ⁽⁴²⁾ In der Demokratietheorie muss der normative Stellenwert der „nichtinstitutionalisierten Volkssouveränität“ noch, hier *Maus* folgend, hervorgehoben werden. Eine Theoriebildung in dieser Richtung sollte auch zur Entwicklung der Volkssouveränität in Japan beitragen.

*Revidierte Fassung meines Referats im Symposium „Verrechtlichung und Entrechtlichung von Herrschaft im 21. Jahrhundert: Internationale Tagung zu Ehren von Prof. Dr. Ingeborg Maus“, das im Januar 2004 in Frankfurt am Main stattfand. Maus ist am 14. 12. 2024 gestorben. Zum Andenken an jene heftigen und zugleich freundlichen Diskussionen mit Dir, lieber Ingeborg.

- (1) BVerfGE 93, 37 (66).
- (2) BVerfGE 83, 37 (51f.).
- (3) BVerfGE 83, 37 (51).
- (4) BVerfGE 83, 60 (73); 93, 37 (67).
- (5) BVerfGE 93, 37. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch inzwischen sein „volksdemokratisches“ Verständnis der Volkssouveränität (Vgl. *Brun-Otto Bryde*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1994, S.305) relativiert. Vgl. BVerfGE 107, 59.
- (6) Vgl. z.B. *Alfred Rinken*, Demokratie und Hierarchie, KritV 1996, S.282; *Thomas Blanke*, Antidemokratische Effekte der verfassungsgerichtlichen Demokratietheorie, KJ 1998, S.452.
- (7) *Ingeborg Maus*, „Volk“ und „Nation“ im Denken der Aufklärung, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1994, Heft 5, S.602, 605.
- (8) *Ingeborg Maus*, Über Volkssouveränität, 2011, S.368.
- (9) Ebd., S.50.
- (10) Ebd., S.268.
- (11) Ebd., S.395.
- (12) Ebd., S.276.
- (13) Ebd., S.369.
- (14) Ebd., S.395.

- (15) Ebd., S.396.
- (16) *Ingeborg Maus*, Zur Aufklärung der Demokratietheorie, 1992, S.198.
- (17) *Toshiyoshi Miyazawa*, Nihonkoku-kenpo Seitan no Hori (Rechtslogik von der Geburt der Japanischen Verfassung) (1955), in: Kenpo no Genri (Die Prinzipien der Verfassung), 1967, S.375–399. In diesem Beitrag erläuterte und verteidigte er seine zuerst 1946 veröffentlichte These.
- (18) *Toshiyoshi Miyazawa*, Kokumin-shuken to Tenno-sei tonitsuiteno Oboegaki (Anmerkung von der Volkssouveränität und der Institution vom Tenno) (1948), in: Kenpo no Genri, S.281, 285.
- (19) Ders., Anm.17, S.384.
- (20) Ders., Anm.18, S.285.
- (21) *Yasuo Sugihara*, Kokumin-shuken to Kokumin-daihyosei (Volkssouveränität und Volksrepräsentation), 1983, S.43–71, 133–159; Kokumin-shuken no Kenkyu (Studien über Volkssouveränität), 1971, S.142–182; Kenpo I (Verfassungsrecht I), 1987, S.249f.
- (22) *Max Weber*, Gesammelte Politische Schriften, 1921, S.167.
- (23) *Yoichi Higuchi*, Kindai-rikkenshugi to Gendai-kokka (Der moderne Konstitutionalismus und der heutige Staat), 1973, S.302f.
- (24) *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S.242f.
- (25) *Higuchi*, Anm.23, S.303.
- (26) *Yoichi Higuchi*, Kenpo I (Verfassungsrecht I), 1998, S.146.
- (27) Ebd., S.11f.
- (28) Vgl. *Maus*, Anm.8, S.48–57.
- (29) Ebd., S.46.
- (30) *Ingeborg Maus*, Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus, 2.Aufl., 1980, S.XVI.
- (31) *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992, S.182–184.
- (32) Ebd., S.187.
- (33) Ebd., S.211.
- (34) Ebd., S.373f.
- (35) Ebd., S.226.
- (36) Ebd., S.228.
- (37) *Maus*, Anm.8, S.264.
- (38) Ebd., S.267–269.
- (39) Ebd., S.92.
- (40) Auch der Volksentscheid kann nicht gewaltlos, sondern nur mit der Organisierung der Staatsverwaltung stattfinden, obwohl er direktdemokratisch scheint. Dies erklärt den tiefsten Grund für Angst vor der staatlichen Manipulierung des „Volkswillens“ dabei.
- (41) *Habermas*, Anm.31, S.228.
- (42) Vgl. *Toru Mori*, Die staatliche Willensbildung in der differenzierten Gesellschaft, ARSP 86 (2000), S.185, 195ff.