

Weltstaat oder Staatenwelt?

Für und wider die Idee
einer Weltrepublik
Herausgegeben von
Matthias Lutz-Bachmann
und James Bohmann
suhrkamp taschenbuch
wissenschaft

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 1466

Die weltweite Verbreitung der liberalen Marktwirtschaft hat in Verbindung mit einer Globalisierung von Technik, Kommunikationsmitteln und Verkehr den Handlungsraum für einzelstaatliche Politik dramatisch verändert – sowohl im Inneren der Staaten als auch in ihrer Außenpolitik. Diese Entwicklungen, aber auch die zunehmenden Proteste gegen die Folgen der Globalisierung und die sich abzeichnenden weltweiten Konflikte haben die Diskussion über neue Strukturen der internationalen Politik belebt. Der Streit wird über die Frage geführt, ob die Struktur der überlieferten Staatenwelt geeignet ist, die Herausforderungen politisch und friedlich zu bewältigen, die sich aus der Globalisierung von Ökonomie und Technik ergeben. Oder sollen neue, demokratische Strukturen für die internationale Politik geschaffen werden, die die Mechanismen der bisherigen Außenpolitik ersetzen?

Der von den politischen Philosophen Matthias Lutz-Bachmann (Frankfurt am Main) und James Bohman (St. Louis, USA) vorgelegte Band versammelt Beiträge von Philosophen, Juristen, Politikwissenschaftlern und Ökonomen zur Diskussion der aktuellen politischen Streitfrage: »Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik«.

Weltstaat oder Staatenwelt?

Für und wider die Idee
einer Weltrepublik

Herausgegeben von
Matthias Lutz-Bachmann und
James Bohman

Suhrkamp

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

2. Auflage 2021

Erste Auflage 2002

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1466

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 2002

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Printed in Germany

Umschlag nach Entwürfen von
Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

ISBN 978-3-518-29066-8

Inhalt

Vorwort	7
Otfried Höffe Globalität statt Globalismus. Über eine subsidiäre und föderale Weltrepublik	8
Matthias Lutz-Bachmann Weltweiter Frieden durch eine Weltrepublik? Probleme internationaler Friedenssicherung	32
Klaus Dicke Die Aufgaben der Vereinten Nationen in der Staaten- und Gesellschaftswelt des 21. Jahrhunderts	46
Hauke Brunkhorst Zwischen Kriegseinsatz und Polizeiaktion. Die Legalisierung des Krieges in der Weltgesellschaft	65
James Bohman Internationale Regime und demokratische Governance: Gleicher Einfluß auf globale Institutionen	75
David Held Die Globalisierung regulieren? Die Neuerfindung von Politik	104
Thomas Pogge Kosmopolitanismus und Souveränität	125
Peter Malanczuk Globalisierung und die zukünftige Rolle souveräner Staaten	172

Lothar Brock	
»Staatenrecht« und »Menschenrecht«. Schwierigkeiten der Annäherung an eine weltbürgerliche Ordnung	201
Ingeborg Maus	
Vom Nationalstaat zum Globalstaat oder: der Niedergang der Demokratie	226
Rainer Schmalz-Bruns	
Demokratisierung der Europäischen Union – oder: Europäisierung der Demokratie? Überlegungen zur Zukunft der Demokratie jenseits des Nationalstaates	260
Rainer Hank und Norbert Berthold	
Welt – Nation – Region. Vor supranationalen Architekten wird gewarnt	308
Hinweise zur Autorin und zu den Autoren	325

Vorwort

Die hier versammelten Beiträge gehen auf eine Konferenz im Dezember 1999 an der Johann Wolfgang Goethe-Universität zurück. Mit ihr setzten wir die erfolgreiche Zusammenarbeit des Instituts für Philosophie der Goethe-Universität mit dem Department of Philosophy der Saint Louis University auf dem Gebiet der politischen Philosophie der internationalen Beziehungen fort, die wir kontinuierlich seit 1995 betreiben. Dank der Unterstützung unserer Universitäten sowie privater Förderer, für die wir an dieser Stelle herzlich danken, ist eine Fortsetzung dieser transkontinentalen Zusammenarbeit geplant.

Matthias Lutz-Bachmann, James Bohman
Frankfurt am Main, St. Louis, USA, 2001

Otfried Höffe

Globalität statt Globalismus

Über eine subsidiäre und föderale Weltrepublik

I. Globalisierung im Plural

Politische Philosophie, die mehr sucht als eine politisch folgenlose Theorie über Politik, eine im emphatischen Sinn *politische* Philosophie, stellt sich den Herausforderungen ihrer Epoche. An der Wende zum neuen Jahrhundert heißt die Herausforderung: Globalisierung. Der Ausdruck ist allerdings durch inflationären Gebrauch so konturenarm geworden, daß er eines neuen Profils bedarf. Dafür schlage ich drei Gesichtspunkte vor: *Erstens* konzentrieren wir uns auf die Frage nach einer globalen Rechtsordnung, und hier stellen wir fest, daß die Herausforderung nicht ganz so neu ist, wie der neue Ausdruck »Globalisierung« vermuten läßt. Der Grund liegt auf der Hand: Die fünf Anwendungsbedingungen für eine internationale Rechtsordnung finden sich so gut wie allerorten und fast seit jeher:

Die erste, naturale Bedingung, die räumlich begrenzte Erde, ist ohnehin vorgegeben. Und die zweite, soziale Bedingung, daß man den Lebensraum erfahrbar miteinander teilt, trifft fast überall zu: Gemeinwesen haben schon immer Nachbarn, zu denen sie Kontakte suchen oder meiden und dann entweder freundschaftliche oder feindliche Beziehungen pflegen; vollständig beziehungsfrei, rundum autark, leben sie nicht. Weil sie innerhalb der eigenen Grenzen gemeinsamen Regeln: Sitte und Recht, folgen, versteht sich eine dritte Bedingung zwar nicht von selbst, drängt sich aber doch auf: die Bereitschaft, auch die grenzüberschreitenden Beziehungen rechtsförmig zu gestalten. Dabei gibt es – viertens – so gut wie immer zwei Aufgabenbereiche, denen sich die zwei Grunddimensionen des internationalen Rechts widmen: Die zwischenstaatlichen Beziehungen werden durch ein internationales öffentliches Recht beziehungsweise ein Völkerrecht und die zwischengesellschaftlichen Beziehungen (Wirtschaft, Heiraten, Kultur ...) durch ein internationales Privatrecht beziehungsweise ein (kooperatives) Weltbürgerrecht geregelt. Für die beiden Dimensionen des internationalen Rechts braucht es eine

psychologische und zugleich normative Voraussetzung: eine ebenfalls zweidimensionale »internationale Rechtsbereitschaft«, die den Fremden nicht als schlechthin fremd behandelt. Auch diese fünfte Bedingung wird weithin erfüllt. Vielerorts verbinden sich zwar positive Selbstauszeichnungen wie etwa »auserwähltes Volk« mit negativen Fremdeinschätzungen, wonach andere Völker etwa mangels zivilisatorischen Niveaus als Affen oder wegen ihrer unverständlichen Sprache als Hunde oder als Barbaren gelten. Zumindest teilweise erkennt man den Fremden aber als seinesgleichen an, nicht als ein Tier, das vogelfrei wäre und problemlos getötet werden dürfte, sondern als einen anderen Menschen, nämlich als jemanden, gegen den Gewalttätigkeit einer Rechtfertigung bedarf.

Weil diese fünf Anwendungsbedingungen seit langem zutreffen, gibt es zumindest Ansätze für internationale Rechtsbeziehungen, so daß die heutige Globalisierung keine schlechthin neuen Verhältnisse schafft. Die superlativische Diagnose, mit der Globalisierung sei »alles anders geworden«,¹ zeugt zweifellos von geringem Geschichtsbewußtsein. Selbst die Teilbehauptung, der Einzelstaat werde zunehmend entmachtet und am Ende abgeschafft, ist weder empirisch richtig noch normativ geboten. Wahr ist lediglich, daß eine erhebliche Veränderung stattfindet. Selbst sie wird häufig fehldiagnostiziert. Man spricht nämlich von einer Globalisierung im Singular und meint wirtschaftliche Veränderungen, die der Kritiker zuspitzt zu einer »Durchkapitalisierung der Welt«.² Dieser Diagnose liegt aber jener ökonomistische Fehlschluß zugrunde, der zwei sonst so erbitterte Gegner, orthodoxe Marxisten und orthodoxe Liberale, vereint. Denn beide sehen in der Welt – fast – ausschließlich Wirtschaftskräfte am Werk. In Wahrheit liegen selbst der wirtschaftlichen Globalisierung sowohl politische Entscheidungen zugrunde – man erinnere sich an Bretton Woods, GATT und OECD – als auch technische Neuerungen, teils militärischer, teils nichtmilitärischer Art. Außerdem besteht die Globalisierung nicht bloß in einer globalen

1 Philip G. Cerny, »Globalisierung und die neue Logik kollektiven Handelns«, in: Ulrich Beck (Hg.), *Politik der Globalisierung*. Frankfurt am Main 1998, S. 264; engl. Original, »Globalization and the changing logic of collective action«, in: *International Organization* 49/4.

2 E. Altvater/B. Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster ²1997, S. 17.

Wirtschafts- und Arbeitswelt, ergänzt um ihr Gegenstück, die globale Freizeitwelt, einschließlich des globalen Tourismus. Hinzu kommt nämlich eine bunte Fülle von wenig oder gar nicht ökonomischen Phänomenen. Durch ihre Gesamtheit, einschließlich der wirtschaftlichen Globalisierung, bildet sich zwar kein »Weltdorf« (global village) aus, aber – so mein *zweiter* Gesichtspunkt – jene Weltgemeinschaft in drei Dimensionen, die eine problemgerechte Philosophie zu berücksichtigen hat.

Die erste Dimension besteht in einer facettenreichen »Gewaltgemeinschaft«: im Krieg, der durch die Waffenentwicklung globale Ausmaße anzunehmen droht, ferner in der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, auch in den grenzüberschreitenden Umweltschäden. Die Gewaltgemeinschaft hat aber auch eine anamnetische Seite. Ein »kritisches Weltgedächtnis« behält die großen Gewalttaten in Erinnerung. Und falls ein gerechtes Weltgedächtnis die Untaten nicht länger, wie bislang, selektiv bewahrt, so hilft es, künftigen Gewalttaten vorzubeugen.

Glücklicherweise ergänzt sich die reiche Gewaltgemeinschaft um eine noch reichere »Kooperationsgemeinschaft«. Selbst in ihr spielen Wirtschaft und Finanzen, Arbeitsmarkt, Transport- und Kommunikationswesen eine wichtige, aber keineswegs die einzige Rolle. Es »globalisieren sich« auch die Philosophie und die Wissenschaften, einschließlich Medizin und Technik, ferner das Schul- und Hochschulwesen, die Jugendkultur, nicht zuletzt ein erheblicher Teil von Massenmedien, Film, Theater, Architektur und Musik. Auch der freiheitliche Rechtsstaat beziehungsweise die liberale Demokratie gehört in die zweite Dimension, da von hier ein Globalisierungsdruck ausgeht: Menschenrechtsverletzungen werden zwar noch nicht weltweit geahndet, sie stoßen aber auf weltweiten Protest, womit eine gemeinsame Öffentlichkeit, eine Weltöffentlichkeit, heranwächst, die auch das kritische Weltgedächtnis einschließt. Verstärkt wird die Weltöffentlichkeit durch den Ausbau des internationalen Rechts und die wachsende Zahl global zuständiger Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen.

In all diesen Bereichen, keineswegs bloß in der Wirtschaft, herrscht Wettbewerb vor. Von ihm erwartet man einen kollektiven Reichtum, und erneut nicht bloß in wirtschaftlicher, sondern auch in wissenschaftlicher und kultureller Hinsicht. Der

Wettbewerb hat aber auch sowohl wirtschaftsinterne als auch wirtschaftsexterne Folgelasten, dort beispielsweise die hohe Arbeitslosigkeit, hier die Umweltüberlastung. In ihnen und in den Folgen der internationalen Gewalt zeichnet sich die dritte Dimension der Weltgemeinschaft ab, die Schicksalsgemeinschaft im engeren Sinn: die »Gemeinschaft von Not und Leid«. Hierzu zählen Naturkatastrophen, Hunger und Armut, ferner die großen Flüchtlings- und Wanderbewegungen mit ihren bald religiösen, bald politischen, bald wirtschaftlichen Hintergründen, nicht zuletzt wirtschaftliche, aber auch kulturelle und politische Unterentwicklung.

Alle drei Dimensionen – so der *dritte* Gesichtspunkt – melden einen globalen Handlungsbedarf an, und dieser relativiert das von Platon und Aristoteles bis Hobbes und Hegel vorherrschende Paradigma politischer Philosophie: den Einzelstaat. Mindestens in einer Hinsicht bleibt er allerdings das Vorbild. So wie eine Einzelgesellschaft durchaus den Marktkräften Raum läßt, deren Rahmenbedingungen aber dem Recht und dessen öffentlicher Verwirklichung, dem Staat, unterwirft, so verlangt auch der globale Handlungsbedarf nach einer globalen Rechts- und Staatsordnung und deren demokratischer Gestalt, also nach einer Weltdemokratie. Ich nenne es das Weltdemokratiegebot.

II. Zwei Relativierungen

Auch in der erweiterten Diagnose eignet sich die Globalisierung nicht zum einzigen Signum unserer Epoche. Es gibt nämlich ebenso den Kontrapunkt: das Selbstbewußtsein gewisser Regionen und die Bildung von Gebietskörperschaften, die Fragmentierung mancher Mega-Stadt in gesonderte ethnische und kulturelle Gruppen und in jungen Demokratien die Stärkung des Nationalgefühls. Ohnehin gibt es die Vielfalt der Sprachen, Sitten und Religionen. Eine genauere Diagnose erkennt zusätzlich eine geschichtliche Relativierung an: etwa daß sich schon weit vor der Neuzeit internationale Handelswege und Handelszentren ausbilden, zusätzlich internationale Pilgerwege und daß in der Zeit der klassischen Goldwährung, also in den Jahren von 1887 bis 1914, der globale Handel zwischen den entwickelten Ländern sich schon in etwa auf dem heutigen Niveau bewegt. Die entspre-

chend erweiterte Diagnose unserer Zeit ändert aber nicht unser Zwischenergebnis: daß der globale Handlungsbedarf nach einer globalen Rechts- und Staatsordnung von demokratischem Charakter verlangt.

III. Das universale Demokratiegebot

Das Weltdemokratiegebot tritt einer zweiten Art von Ökonomismus entgegen: der Verdrängung der Politik durch den Markt. Gelegentlich sagt man zwar, die Politik werde nicht verdrängt, sondern »nur« andernorts gemacht: nicht mehr von demokratisch gewählten Parlamenten und Regierungen mit ihren reiflich erwogenen Beschlüssen, sondern von Männern und Frauen des Big Business, also von den weltweit tätigen Bankiers und ihren Trabanten, von Waffenfabrikanten, Ölhändlern und Großindustriellen. Mancherorts herrscht sogar ein »ökonomischer Fatalismus« vor, der da sagt, die Wirtschaft entscheide über beide, Mittel und Ziele. Mit ihren Mitteln setze sie nämlich Ziele, auf die die Politik nur noch reagieren könne, so daß die Politik, statt noch zu gestalten, auf Anpassung verpflichtet sei. In Wahrheit liegt kein anonymes Schicksal vor; die Globalisierung hat Namen, etwa die genannten Abkommen über die Liberalisierung des Weltmarktes. Und wie der innerstaatliche Markt Rahmenbedingungen unterworfen wurde, so schließt der globale Markt einen analogen Rahmen nicht a priori aus. Es ist die Politik selbst, freilich kaum eine nationale, wohl aber die internationale Politik, die sich den Kräften des Marktes unterordnet oder aber im Gegenteil diese Kräfte sozialen und ökologischen Mindestkriterien und dem Prinzip Demokratie unterwirft.

Ohne Zweifel darf und muß die Weltgesellschaft vieles sich selbst überlassen: der Kreativität von Individuen und Gruppen, dem freien Wettbewerb und der zufälligen Evolution. Für anderes ist aber ihre Gestaltungsmacht gefragt und für sie die übliche Organisationsform: die auf Recht und Gerechtigkeit verpflichtete Demokratie.

Bloß aus einem Faktum, dem globalen Handlungsbedarf, läßt sich das Weltdemokratiegebot freilich nicht rechtfertigen. Dagegen spricht nämlich der Sein-Sollens-Fehler. Für das zusätzliche, genuin moralische Moment darf ich eine andernorts entwickelte

Argumentation, Bausteine einer universalistischen Rechts- und Staatsethik, zusammenfassen:³

Eine Gesellschaft verwirklicht dort ein Minimum an Gerechtigkeit, wo sie beides, Konflikt und Kooperation, in letzter Instanz nicht nach partikularen Interessen, sondern nach allgemeinen Regeln behandelt. Es ist die rechtslegitimierende Gerechtigkeit beziehungsweise das universale Rechtsgebot im Sinne eines Gebotes zur rechtsförmigen Koexistenz. Die Gerechtigkeit steigert ihre Gerechtigkeit, wenn sie die Verantwortung für die Regeln privater Gewalt entzieht und gemeinsamen, öffentlichen Regeln unterwirft. Insofern der Inbegriff dieser Gewalten einen Staat ausmacht, kann man von einer staatslegitimierenden Gerechtigkeit und einem universalen Staatsgebot, dem Gebot zu einer staatsförmigen oder funktional äquivalenten Koexistenz, sprechen, und das (relative) Optimum an Gerechtigkeit wird in jener qualifizierten Demokratie erreicht, bei der Recht und Staat auf universale Prinzipien wie die Menschenrechte verpflichtet sind und die öffentlichen Gewalten teils mittelbar, teils unmittelbar von den Betroffenen selbst ausgeübt werden. Es ist die rechts- und staatsnormierende Gerechtigkeit beziehungsweise das universale Demokratiegebot: Ob Individuen oder Gruppen, ob Institutionen, selbst Einzelstaaten – wo immer Menschen aufeinandertreffen, sind Willkür und Gewalt erstens mittels Recht, zweitens mittels Staatlichkeit und drittens mittels einer qualifizierten Demokratie zu überwinden. Erst in Verbindung mit diesem »wo immer« folgt aus dem globalen Handlungsbedarf die Aufgabe einer globalen Rechts-, sogar Staatsordnung. Dort, wo sie sich den Anforderungen einer qualifizierten Demokratie unterwirft, handelt es sich um einen demokratischen Weltstaat; um eine Weltdemokratie beziehungsweise Weltrepublik.

3 Vgl. Otfried Höffe, *Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat*. Frankfurt am Main 1987, und ders., *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München 1999, bes. Kap. 2-3.

IV. Ein Recht auf Differenz

Nach einer prominenten universalistischen Position, dem staats-theoretischen Globalismus, ist die politische Weltordnung in Form einer staatlich homogenen Weltrepublik einzurichten.⁴ Eventuelle Untergliederungen erfolgen staats-theoretisch sekundär als Delegation von oben nach unten, während die Einzelstaaten selber als Ausdruck von Partikularität ihr Recht verlieren. In Wahrheit sprechen die universalistischen Argumente nur zugunsten einer Weltrepublik, aber nicht zugunsten ihrer staatlichen Homogenität. Die Weltrepublik ist nämlich nicht schlechthin, sondern nur für jene Aufgaben geboten, die noch nicht rechtsförmig gelöst sind, teils nicht angemessen rechtsförmig, teils überhaupt nicht. Infolgedessen gebietet die Gerechtigkeit den Einzelstaaten nicht, sich zugunsten eines globalen Gemeinwesens aufzulösen. Zumindest die Staaten, die den Anforderungen einer auf Recht und Gerechtigkeit verpflichteten, qualifizierten Demokratie genügen, dürfen als die weiterhin legitimen Staaten gelten. Ihnen gegenüber ist die Weltrepublik nur ein zusätzlicher, ein komplementärer und subsidiärer Staat.

Zu Recht räumt der Globalist Beitz⁵ den Einzelstaaten nur eine abgeleitete Bedeutsamkeit ein (»a merely derivative significance«) und billigt allein den Individuen einen Selbstzweck beziehungsweise einen intrinsisch moralischen Wert zu. Er überschätzt aber die diskriminatorische Kraft dieses Arguments. Weil nur natürliche Rechtssubjekte »Zwecke an sich selbst« sind, hat kein Staat, dann aber weder der Einzelstaat noch der Weltstaat, auch keine Religion oder Tradition denselben rechtmoralischen Rang wie der einzelne, aber nicht vereinzelt Mensch. Für dieses Ziel, daß jeder einzelne Mensch tatsächlich den Status eines Zweckes an sich selbst erhalte, obwohl dieser Status durch seinesgleichen bedroht ist, braucht es Recht und Staat. Infolgedessen sind sie nur subsidiär, im Dienst der Individuen, legitim und haben doch einen rechtmoralischen Rang. Und dieser Rang gebührt auch einem Einzelstaat – vorausgesetzt, er unterwirft sich sowohl intern als auch nach außen, in der Beziehung zu

4 Zum Beispiel Charles R. Beitz, *Political Theory and International Relations*. Princeton 1979.

5 Ebd., S. 181 f.

anderen Staaten, dem universalen Rechts- und dem Demokratiegebot.

Nur in Parenthese: Aus diesem Grund verlangt der einzig bedeutende Theoretiker einer Weltrechts- und Weltfriedensordnung, Kant, nicht von den Staaten, sich aufzulösen; »weil sie als Staaten innerlich schon eine rechtliche Verfassung haben«, müssen sie lediglich die noch fehlende Globalität realisieren, die zwei Dimensionen eines internationalen Rechts: das Völkerrecht und das (kooperative) Weltbürgerrecht.

Gegen den Globalismus spricht als zweites Argument die Unbestimmtheit dessen, worauf Kants »rechtliche Verfassung« anspielt: Die Rechtsethik weist universalistische Rechtsprinzipien wie die Menschenrechte zunächst nur als Regeln zweiter Stufe aus, deren »Anwendung« auf Sachbereiche und Situationstypen erst zu den gewöhnlichen, das konkrete Handeln leitenden Regeln führt, wobei weder die Sachbereiche noch die Situationstypen nur eine einzige Deutung zulassen. Daß hier Geschichte, Kultur und Tradition ein gewichtiges Wort mitreden, zeigt ein Gedankenexperiment: Man stelle sich einen idealen Gesetzgeber vor, einen idealen Solon oder, was die Diskurstheorien vorziehen, ein ideales Parlament und beauftrage ihn oder es, die für alle Kulturen gleichermaßen gültigen Gesetze aufzustellen. Im Gegensatz zum empirischen Gesetzgeber verfügt der ideale über alle relevanten Kenntnisse; er ist allwissend. Und weil er sich keinen partikularen Interessen und Leidenschaften hingibt, orientiert er sich in normativer Hinsicht ausschließlich an Gerechtigkeitsprinzipien, namentlich den Menschenrechten; der ideale Solon ist allgerecht. Ein derartiger sowohl in kognitiver als auch normativer Hinsicht idealer Gesetzgeber kann zwar das Feld gerechter Gesetze einschränken; eine vom Standpunkt der Gerechtigkeit einzig richtige Lösung findet er jedoch nicht. Denn noch weniger, als man aus Kriterien wie Sitzbequemlichkeit und Haltbarkeit einen konkreten Stuhl entwerfen kann, läßt sich aus Gerechtigkeitsprinzipien eine wohlbestimmte Rechtsnorm gewinnen. Zur Fülle der erforderlichen Zusatzelemente gehören kulturelle Besonderheiten wie die dem jeweiligen Staat gemeinsame Geschichte, Tradition und Sprache oder aber wohldefinierte Mehrsprachigkeit, ferner unterschiedliche Vorlieben und Akzentsetzungen, sogar bloße Konventionen. Nicht zuletzt kommt es auf wirtschaftliche und andere Randbedingungen an.

Dank seiner Allwissenheit weiß der ideale Solon um die Besonderheiten, und dank seiner Allgerechtigkeit will er den Besonderheiten Gerechtigkeit widerfahren lassen, er erkennt sie also gleichermaßen an. Er läßt ihnen ein Recht auf einzelstaatliche Besonderheit, ein Recht auf Differenz.

Nur auf den ersten Blick sieht das Ergebnis paradox aus: daß sich die interkulturell begründbaren Gerechtigkeitsprinzipien einer kulturellen Offenheit und die universalistischen Prinzipien einer partikularen Gestalt erfreuen. Hier, bei einem nicht abstrakten, sondern kulturenoffenen Universalismus finden beide, sowohl der ideale Solon als auch das ideale Parlament, ihre Grenze. Und wegen dieser Grenze ist die Hochform der Demokratie, die partizipatorische Demokratie, gefragt. In der Mathematik sieht es freilich anders aus; dem hier einschlägigen Gedankenexperiment eines idealen Pythagoras dürften die Einschränkungen des idealen Solon fremd sein.

Wenn der demokratische Diskurs mehr sucht als die Rekonstruktion immerwahrer Menschenrechte, wenn er sich der geschichtlichen Konkretion und politischen Entscheidung stellt, dann öffnet er sich einem Recht auf Differenz. Hier besteht sogar ein Junktim: Je mehr Rechte wir der partizipatorischen Demokratie zusprechen wollen, als desto größer müssen wir die Unbestimmtheit der universalistischen Prinzipien und als desto größer das Recht auf Differenz ansetzen.

Nehmen wir als Beispiel die Religionsfreiheit. Als menschenrechtliches Prinzip gebietet sie eine religiöse Toleranz, die keinem Gemeinwesen erlaubt, die Ausübung einer Religion, auch der »Freigeisterei« und des Atheismus oder den Austritt aus einer Religionsgemeinschaft zu verbieten. Eine Religion, die die Apostasie zum Verbrechen, sogar Kapitalverbrechen erklärt, verletzt massiv die Menschenrechte.

Über dieses Minimum, das Individualrecht einer negativen Religionsfreiheit, hinaus dürfte noch ein Minimum an positiver und korporationsrechtlicher Religionsfreiheit geboten sein, nämlich das Recht, sich religiös zu entfalten und zu diesem Zweck eine Religionsgemeinschaft zu bilden. Dieses zweiteilige Gebot, als Artikel 18 schon Teil der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*, läßt aber noch eine Fülle von Feinbestimmungen offen. Die Religionsfreiheit schließt beispielsweise nicht aus, daß ein Gemeinwesen sich als christlich, islamisch, jüdisch, konfuzia-

nisch oder schintoistisch versteht; eine streng religionslose oder atheistische Ausgestaltung der Rechts- und Verfassungsordnung ist nicht menschenrechtlich geboten.

Weil das Prinzip unterbestimmt ist, sind unterschiedliche Gestalten der Religionsfreiheit vertretbar, etwa der Laizismus Frankreichs, der die trotz Toleranzedikten aufflammenden Hugenotten-Verfolgungen durch die strenge Trennung von Kirche und Staat überwindet – und in Elsaß-Lothringen davon abweicht. Die USA, als Zufluchtsort verfolgter Religionsgemeinschaften gegründet, pflegen dagegen die Praxis »wohlwollender Neutralität«. Deutschland wiederum erlaubt, ähnlich wie Österreich und Teile der Schweiz, eine institutionelle Verbindung von Kirche und Staat, aber nachdrücklich nicht im inneren Verfassungsrechtskreis beziehungsweise im politischen Kernbereich. (Andererseits berücksichtigen deutsche staatliche Gerichte im Namen der Religionsfreiheit religiöses Recht, etwa des Islam und des Judentums, und nehmen dabei sogar eine Einschränkung der Gleichberechtigung von Mann und Frau in Kauf.)⁶ Vom reformatorischen Landeskirchentum bestimmt, haben die skandinavischen Länder und in anderer Weise Großbritannien einen staatskirchlichen Charakter. Israel gewährleistet den Christen, Drusen und Muslimen volle Religionsfreiheit, überdies für das Personenstands-, Ehe- und Familienrecht eine eigene Gerichtsbarkeit und räumt trotzdem dem Judentum weitgehende Privilegien ein; beispielsweise werden die Kultuskosten zu einem Drittel vom Staat, zu zwei Dritteln von den Kommunen getragen.⁷ Und in einem so radikal multikulturellen Staat wie Malaysia führen drei grundverschiedene Rechtsformen – ein »autochthones« Gewohnheitsrecht, ein religiöses Recht, die islamische Scharia, und das britische Common Law – eine komplizierte Koexistenz.⁸

Zusätzlich zur Feinbestimmung tritt die Aufgabe der Rechteabwägung, die erneut, wegen entsprechender Unterbestimmtheit, von den Gemeinwesen unterschiedlich vorgenommen wer-

6 Vgl. E. Jayme, *Religiöses Recht vor staatlichen Gerichten*. Heidelberg 1999.

7 Für einen knappen Überblick s. A. Hollerbach, »Staatskirchen und Staatsreligionen«, in: *Staatslexikon*. Herausgegeben von der Görres-Gesellschaft, Freiburg i. Br. ⁷1989 u. a., S. 182-186.

8 Vgl. T. S. Suffian, ²1992, *An introduction to the legal system of Malaysia*. Kuala Lumpur ¹1988.

den darf. Aktuell sind beispielsweise die Abwägungen der Pressefreiheit: Wie weit darf man in ihrem Namen gravierende Rechtsverletzungen wie etwa schwere Sachbeschädigung, Entführung, vielleicht sogar (Völker-)Mord für das Fernsehen filmen, statt im Rahmen des Möglichen dagegen einzuschreiten? Oder: Wie weit darf man bei sogenannten öffentlichen Personen den ansonsten gebotenen Persönlichkeitsschutz mindern, vielleicht sogar verletzen? Eine Güterabwägung braucht es auch bei der Frage, welche Beweismittel bei einem Strafverfahren zulässig sein sollen. Hier ist der menschenrechtlich gebotene Schutz der Privatsphäre gegen die ebenfalls menschenrechtlich gebotene Verbrechensbekämpfung abzuwägen. Innerhalb der knappheitsbezogenen, positiven Freiheitsrechte ist etwa zu überlegen, wieviel der Ressourcen das Bildungswesen, wieviel das Gesundheitswesen erhalten soll. Und vielleicht ist auch die Sozialstaatlichkeit gegen den Anreiz zu Selbstverantwortung und Eigeninitiative abzuwägen.

Offensichtlich haben derartige Unterbestimmtheiten der universalistischen Prinzipien eine große Tragweite. Sie geben nämlich den Staaten das Recht auf Differenz, also eine universalistische Befugnis auf Partikularität in etwa vergleichbar mit dem Recht auf Individualität, das den Menschen nicht trotz, sondern wegen der universalistischen Moral zukommt. Freilich sind die Staaten an zwei Voraussetzungen gebunden: daß sie sich im Inneren den Anforderungen der liberalen Demokratie unterwerfen und daß sie sich nach außen, wegen des globalen Handlungsbedarfs, für eine komplementäre Weltdemokratie offenhalten.

Werden diese Voraussetzungen anerkannt, so spricht für den Weiterbestand der Einzeldemokratien noch ein Argument, das wir sinngemäß vom innerstaatlichen Pluralismus kennen: In der Vielfalt der Demokratien kann sich ein Reichtum politischer Möglichkeiten entfalten, der einer Einzelgestalt verwehrt ist. Nicht zuletzt muß es einem Individuum erlaubt – freilich nicht geboten – sein, sich unter anderem durch die Zugehörigkeit zu jener Einzeldemokratie zu definieren, in der es partizipatorisch mitwirkt.

Halten wir den staatsethisch entscheidenden Punkt fest: Der bleibenden Anerkennung verschiedener Staaten liegt nicht so sehr die vorfindliche Wirklichkeit zugrunde, sondern das aus der Unbestimmtheit universalistischer Prinzipien folgende Recht auf

Differenz, und die Ausübung dieses Rechts hat die glückliche Nebenfolge, konkrete politische Verantwortung zu erleichtern und aufgrund relativer Bürgernähe die mehr als nur formale, die partizipatorische Demokratie zu sichern.

V. Ein Plädoyer für Kommunitarismus?

Prima facie könnte man das Recht auf Differenz für ein Argument zugunsten des Kommunitarismus, näherhin seiner staats-theoretischen Variante, halten.⁹ Philosophen wie etwa MacIntyre¹⁰ und Walzer¹¹ sehen die höchste soziale Einheit, in der moralische und politische Begriffe noch Sinn und Bedeutung haben, im Einzelstaat. Folgerichtig wehren sie sich gegen dessen Auflösung. Im Gegensatz zu einem strengen staats-theoretischen Kommunitarismus, der jede Staatlichkeit oberhalb der Einzelstaaten ablehnt, sind aber weder die Staaten noch fremde Bürger dem universalen Rechts- und Demokratiegebot enthoben.

Der Kommunitarismus läßt sich sogar kommunitarismusimmanent relativieren. Die Frage nach der entscheidenden Community läßt sich nämlich nicht im Singular, sondern nur im Plural beantworten. Aus gutem Grund pflegt jeder Mensch vielen Gemeinschaften anzugehören – ausweislich seines tatsächlichen Lebens und nicht einer eventuell abweichenden Selbststilisierung. Wichtig können sowohl Klein- und Großfamilien (Klans) als auch Stadtviertel, Städte oder Staaten sein; sowohl ethnische als auch religiöse oder sprachliche Gemeinschaften, ferner Berufs-

9 Zum Kommunitarismus generell s. Rainer Forst, *Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*. Frankfurt am Main 1994; Otfried Höffe, *Vernunft und Recht. Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs*. Frankfurt am Main 1996, Kap. 7; und Axel Honneth (Hg.), *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt am Main 1993.

10 Alasdair MacIntyre, »Ist Patriotismus eine Tugend?«, in: Honneth (Anm. 9), S. 84–102; engl. Original: »Is patriotism a virtue?«, in: *The Lindley Lectures*. Kansas 1984, S. 84–102.

11 Michael Walzer, *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*. Frankfurt am Main/New York 1992; engl. Original: *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York 1983, S. 105 ff.