

IV DEMOKRATIE IM SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZU SOVERÄNITÄT UND MENSCHENRECHTEN

Die beiden „demokratischen Revolutionen“ der Moderne – die Amerikanische und die Französische – haben der politischen Kategorie der Demokratie wie ihrer politikwissenschaftlichen Begriffsfassung eine erstaunliche Karriere beschert. Verachtete etwa selbst *der* antike Philosoph der Polis, Aristoteles, die demokratische Staatsform noch als „Arme-Leute-Herrschaft“ (vgl. hierzu Lambrecht 1999: 216 f.), so scheint Demokratie heute zu einer Art „empty signifier“ (Laclau) avanciert zu sein, einem vereinheitlichenden und zugleich inhaltsbeliebigen Diskurszeichen (vgl. Keller 2004: 53) – gleichen sich doch unterschiedlichste, wenn nicht gar gegensätzliche politische Positionen in ihrer Berufung auf demokratische Grundüberzeugungen. Dies gilt umso mehr, nachdem die real existierenden sozialistischen Systeme 1989/90 zusammenbrachen und sich in (mehr oder minder) liberale, marktwirtschaftliche Demokratien transformierten. Doch schon die „Ostblock-Staaten“ meinten offensichtlich nicht auf die Demokratie-Formel verzichten zu können, indem sie sich als „Volksdemokratien“ deklarierten und damit – sprachlich widersinnig – von den liberal-kapitalistischen Demokratien des „Westens“ absetzen wollten. Welch absurde Lächerlichkeit die allgegenwärtige demokratische Selbstzuschreibung annehmen kann, belegt gleichwohl am eindrucksvollsten das „Aktionsprogramm“ der faschistischen deutschen Partei NPD, die unter dem zynischen Schlagwort „Freiheit statt Totalitarismus“ beklagen kann, das „demokratische Prinzip der

Auslese der Besten“ sei vom „oligarchischen Parteienkartell“ der Bundesrepublik abgeschafft worden.¹

Den zweifelhaften Charakter eines „Sonntagswortes“, das in keiner Erbauungsrede von Staatsoberhäuptern und Regierungschefs fehlen darf, teilt die Demokratie freilich mit den Menschenrechten, deren *formale* Respektierung mittlerweile zum normativen Eintrittsbillet in die internationale Gemeinschaft von Nicht-Schurkenstaaten geworden ist (vgl. Abschnitt III.1.3). Die Analogie zwischen beiden Kategorien erschöpft sich nicht in deren historisch-diskursiver Aufwertung. So lässt sich *erstens* argumentieren, dass Demokratie ohne fundamental garantierte Menschen-, besser: *Bürgerrechte* gar nicht möglich wäre, Demokratie also durch Menschenrechte konstitutiv bedingt ist (vgl. Abschnitt III.3.2). Dieser Zusammenhang zeigt sich auch historisch-empirisch – etwa anhand der Französischen Menschen- und Bürgerrechtsdeklaration von 1789, welche die menschlichen Naturrechte der nationalen Volkssouveränität einschrieb. Der Bezug auf Souveränität, der sich der menschenrechtlichen Fundierung von Demokratie unmittelbar anschließt, offenbart, wie tief die Kategorie Demokratie in das Dilemma zwischen partikularer Souveränität (hier als *Volkssouveränität*) und – zumindest ethisch, nicht unbedingt real – universell gültigen Menschenrechten verstrickt ist. Diese Verstrickungen aufzuzeigen, ist das eine Ziel dieses Kapitels.

Zweitens lässt sich Demokratie nicht nur als das bloße „Resultat“ der addierten Komponenten Volkssouveränität und Menschen- bzw. Bürgerrechte begreifen, sie weist auf weltpolitischer Ebene potenziell auch über das Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Menschenrechten hinaus, ja könnte es ggf. sogar regulierend vermitteln. Dies gilt sowohl *transnational*, also Nationen übergreifend und sie durchdringend wie dadurch transformierend, als auch *international*, also im Verhältnis zwischen den fixen Entitäten souveräner Nationalstaaten. Diese bräuchten dann selbst nicht unbedingt *real* demokratisch zu handeln. So ist im Fall des Kosovo-Krieges durchaus kritisch zu fragen, ob die NATO sich gegenüber dem seinerzeit zweifellos undemokratischen, nationalistischen Serbien Milosevics selbst nicht undemokratisch verhalten hat, indem das Militärbündnis dem Staat unannehmbare Bedingungen diktierte und somit das „window of opportunity“ für eine friedliche Lösung der Kosovo-Krise endgültig schloss (vgl. Abschnitt I.2.2). Offensichtlich handelt es sich um eine der anspruchsvollsten, aber auch grundlegendsten demokratischen Tugenden, den oder die Anderen in seiner oder

1 <http://partei.npd.de/medien/pdf/Aktionsprogramm.pdf>, S. 43 [Stand: 20.05.2008].

ihrer Identität und somit auch Differenz zur eigenen Identität *anerkennen zu können* – eine Tugend, die vielleicht dafür sorgen könnte, Souveränität und Menschenrechte *in ihrer Spannung* zu vermitteln oder auch auf eine aktive Weise friedlich miteinander bestehen zu lassen.

Die beiden Erscheinungsformen von Demokratie im Bezug auf Souveränität und Menschenrechte – zum einen als weiteres Element des untersuchten Spannungsverhältnisses in der Weltpolitik, zum anderen als Souveränität und Menschenrechte transzendierendes, sie verbinden könnendes Drittes – ziehen sich quer durch sämtliche Gliederungspunkte dieses Kapitels, das ich im Einzelnen folgendermaßen aufgeteilt habe: In Abschnitt IV.1 führe ich zunächst in grundlegende Probleme des Demokratiebegriffes ein, die sich m. E. vor allem aus der Kluft zwischen dem Wortsinn „Volksherrschaft“ und den real existierenden Institutionen, die Demokratie erst leb- und erfahrbar machen, ergeben. Im Gegensatz zu liberalen Demokratietheoretikern wie Sartori hebe ich die Notwendigkeit hervor, das „etymologische Ideal“ der Demokratie nicht aus den Augen zu verlieren und damit unter Demokratie nicht nur Parlamentswahlen, Elitenwettbewerb um Wählerstimmen und ergänzend vielleicht noch eine Verfassungsgerichtsbarkeit zu verstehen. Zentral scheint mir die Frage zu sein, wie sich staatsbürgerliche Partizipation in der konkreten Ausgestaltung von Volkssouveränität ausnimmt und ausnehmen kann (Abschnitt IV.2). Schließlich ist Demokratie immer ein Phänomen der Grenzen, Grenzziehungen und zugleich *Entgrenzungen*. Dies zum einen *nach innen*, indem die historisch kontingenten und durch soziale Kämpfe immer wieder herausgeforderten Definitionen derjenigen, die überhaupt zum souveränen Volk gehören dürfen, In- und Exklusionen produzieren und sich *Demokratisierung* als ein Prozess der immer weiteren Inklusionen vormals von der Machtausübung ausgeschlossener Gruppen verstehen lässt, wobei größere Partizipation gerade *nicht* unmittelbare (im Sinne von nicht auf irgendeiner Form von Repräsentation beruhender) Herrschaft bedeuten kann (Abschnitt IV.2.1). Zum anderen war Demokratie bisher historisch *nach außen* begrenzt, weil sie eng an die Entstehung des Nationalstaates gekoppelt ist. Im Zuge der so genannten „Globalisierung“ jedoch sehen sich die Nationalstaaten transnationalen Problemlagen gegenüber, die durch die partikularen Gemeinweisensstrukturen nicht mehr bewältigt werden können (Abschnitt IV.2.2). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Demokratisierung internationaler Organisationen neu, die unter Umständen die nationalstaatlich eingehegte Demokratie unter den transnationalisierten Bedingungen der Weltpolitik neu beleben könnten. Als Beispiel ziehe ich hier die Debatte über die Demokratisierung der UN heran (Abschnitt IV.2.3). Je größer die politikrelevanten Entscheidungseinheiten jedoch

werden, desto geringer scheint sich die Möglichkeit direkter staatsbürgerlicher Partizipation auszunehmen. Trotzdem hat sich mittlerweile ein vielfältiger wissenschaftlicher Diskurs über Demokratiekonzepte jenseits des Nationalstaates entfaltet, die in weltpolitischen Angelegenheiten vor allem die Einzelperson in den Mittelpunkt stellen und die Einzelstaatenwelt hinter solche im weitesten Sinne kosmopolitische Szenarien zurücktreten lassen (Abschnitt IV.3.1). Diese Vorstellungen *transnationaler Demokratie* geben dem menschenrechtlichen Aspekt der Kategorie damit eindeutig den Vorzug vor dem partikular-volkssouveränen Charakter von Demokratie. Als Hauptakteure eines transnational-demokratischen Wandels der gegenwärtigen Weltpolitik werden häufig NGOs und transnationale soziale Bewegungen genannt, die jenseits der traditionellen staatlichen und suprastaatlichen Entscheidungsverfahren für eine Neubelebung direkter Partizipation auch auf Weltebene sorgen könnten. Dieser optimistischen Sichtweise steht allerdings entgegen, dass auch die Welt-Zivilgesellschaft, falls es sie überhaupt schon gibt, hierarchisch und nicht selten undemokratisch organisiert ist und somit oftmals die Belange der einzelnen Weltbürger mitnichten repräsentiert (Abschnitt IV.3.2). Insgesamt ergibt sich also sowohl hinsichtlich der volkssouveränen (und von der „Globalisierung“ herausgeforderten) als auch hinsichtlich der menschenrechtlich-kosmopolitischen Dimension von Demokratie ein ambivalentes Bild. Um die Spannungen zwischen Demokratie einerseits und Souveränität und Menschenrechten andererseits noch einmal theoretisch vertieft zu verdeutlichen, ziehe ich in Abschnitt IV.3.3 die Debatte über private und/oder öffentliche Autonomie politischer Gemeinwesen heran, die Jürgen Habermas und John Rawls Anfang der 1990er Jahre geführt haben. Diesmal aus der Perspektive der Demokratie, nehme ich somit die bereits im vorangegangenen Kapitel begonnene Diskussion über die „Gleichursprünglichkeit“ von (Volks-) Souveränität und Menschenrechten noch einmal auf (vgl. Abschnitt III.3.2). Schließlich werden die wesentlichen Ergebnisse dieses Kapitels in einer weiteren Zwischenbilanz zusammengefasst (Abschnitt IV.4).

IV.1 Grundlegende Probleme des Demokratie-Begriffs

Der globale „Siegeszug“ der Demokratie ist auch der politikwissenschaftlichen Debatte nicht entgangen. Insbesondere nach den „friedlichen Revolutionen“ in den Ostblockstaaten 1989/90 und unter dem Eindruck der sich anschließenden Transformationen von einem sozialistischen zu einem liberal-kapitalistischen System entsteht eine empirische

Demokratie- und Demokratisierungsforschung, die sowohl qualitative als auch quantitative Ansätze umfasst (Berg-Schlosser 2007). Gerade quantitative Versuche, den gesellschaftlichen Demokratie-„Grad“ zu „messen“, handeln sich allerdings das Problem ein, normative Vorfestlegungen zu konstruieren, die nur ein bestimmtes Modell von Demokratie in den Blick zu nehmen erlauben. So operationalisiert der Demokratieforscher Tatu Vanhanen mit seinem „index of democracy (ID)“ eine seiner beiden Hauptvariablen, den politischen Wettbewerb, anhand des Stimmenanteils, den die jeweils größte Partei bei Parlamentswahlen in den untersuchten Ländern erhalten hat. Die zweite Hauptvariable, die Partizipation, ermittelt Vanhanen durch den Anteil der Wähler an der jeweiligen Gesamtbevölkerung. Die Multiplikation dieser Zahl mit dem von 100 subtrahierten Stimmenanteil der größten Partei ergibt dann die Platzierung eines Landes auf einer Demokratie-Skala (Vanhanen 1997). Als theoretische Grundlage hat Vanhanen Robert Dahls „Polyarchie“-Konzept gedient – eine liberal-pluralistische Theorie repräsentativer Demokratie (Dahl 1971). Damit sind allerdings direkte, basisorientierte oder partizipatorische Auffassungen demokratischer Politik von vorneherein ausgeschlossen – und dies ganz besonders, wenn man bedenkt, dass Vanhanen staatsbürgerliche „Partizipation“ alleine als Beteiligung an *repräsentativen Wahlakten* versteht.²

Um dagegen die Kategorie Demokratie in ihrer Komplexität besser erfassen zu können, käme es darauf an, die Grenzen zu reflektieren, die etwa der Begriff des „Volkes“ (das ja herrschen soll) historisch variabel zwischen einem (konstruierten) Innen, dem eigenen Staatsvolk, und einem (konstruierten) Außen, den anderen Völkern, zieht. Zugleich hat der Volks-Begriff stets dazu gedient, eine Binnendifferenzierung zwischen den qualifiziert Herrschenden, dem „demos“, und den *Beherrschten*, der bloßen Bevölkerung, Menge, Masse, dem Pöbel vorzunehmen (Koselleck 2004: 145 ff.). Solche asymmetrischen sozialen Beziehungen entspringen *normativen* Vorstellungen, die eine Gesellschaft bzw. die herrschende Gesellschaftsschicht oder -klasse von sich selbst hat; sie konstituieren die *Form* politischer Herrschaft, lassen sich aber nicht in quantitativen Erhebungen einfach *messen*. Besonders für die in der heutigen Weltpolitik legitimatorisch zentrale politische Herrschaftsform Demokratie bedeutet dies: „Was Demokratie *ist*, lässt sich nicht davon trennen, was Demokratie *sein sollte*. Eine Demokratie existiert nur insoweit, als sie von ihren Idealen und Werten zur Existenz gebracht wird“ (Sartori 1997: 16 – Hervorheb. Sartori). Diese Maßgabe gilt natürlich auch für

2 Für eine Methoden-Kritik des „index of democracy“ s. Berg-Schlosser 2007: 33 f.

den Theoretiker der Demokratie, der seinen Begriff vom Untersuchungsgegenstand – ob nun bewusst oder unbewusst – stets normativ auflädt. Und da sich normative Haltungen nun einmal radikal voneinander unterscheiden können, mag hierin der Grund für die verwirrende Vielfalt von Vorstellungen dessen, was Demokratie *sei*, liegen – insbesondere in einem Zeitalter, in dem diese politische Herrschaftsform alle anderen, wenigstens vom Standpunkt der Legitimität her, ausgestochen hat.

Dementsprechend diagnostiziert Lars Lambrecht für die Kategorie Demokratie zutreffend: „Kaum ein anderer Terminus in der politischen Praxis der Neuzeit ist [...] gleichermaßen so allgemein anerkannt wie umstritten und unklar“ (Lambrecht 1999: 215). Eine solche paradoxe Konstellation spricht für die oben angeführte Beobachtung, Demokratie habe sich zu einem „empty signifier“ entwickelt. Ein solches diskursives Zeichen ist nicht inhaltsneutral in dem Sinne, dass sich Diktatoren oder Monarchen einfach nur umbenennen. Vielmehr muss in demokratischen Legitimationsstrategien der Bezug zu dem grundlegenden Kriterium einer „Herrschaft des Volkes“ gewahrt bleiben. Insofern tut Giovanni Sartori in seinem instruktiven Überblick über Demokratietheorien Recht daran, das „etymologische Ideal“ der Demokratie – Sartori nennt es „Regierung oder Macht des Volkes“ (Sartori 1997: 29) – zu dekonstruieren. Denn wenn das Volk zu herrschen habe, kommt es darauf an, was man unter Volk versteht. Einleuchtend führt Sartori aus, dass sich „demos“ unter modernen Bedingungen alleine als „relative Mehrheitsherrschaft“ (*mit* qualifizierten Minderheitsrechten) übersetzen lässt (ebd.: 30). Diese Form der Volksherrschaft grenzt Sartori scharf von partizipatorischen Demokratie-Vorstellungen – „Mitwirkungsdemokratie“ in der deutschen Übersetzung von Sartoris Grundlagenwerk – ab. Während direkte Versammlungsdemokratie schon in ihrer antiken Gestalt „kaum der wirksamste Teil der griechischen politeia“ gewesen sei³ und in Reinform lediglich in sehr kleinen Gruppen funktioniere (ebd.: 123), grenze sich die „Referendums-“ als Element einer „Mitwirkungsdemokratie“ nicht wirklich von repräsentativen Formen ab, weil die Teilnehmer in ihrer „Einsamkeit“ den Wählern an der Urne ähnelten; eine Diskussion (und ggf. anschließende Abwandlung) der zur Abstimmung stehenden Sachverhalte sei nicht möglich. Die von der „Mitwirkungsdemokratie“ gegen die repräsentative Wahldemokratie eingeforderte aktive Teilhabe, der Einfluss der einzelnen Bürger, minimiere sich, je größer die Zahl der Abstimmenden bei einem Referendum werde. Zudem kenne die Referendumsdemokratie keine qualifizierten Minderheitsrechte und verlange

3 Siehe dagegen Bleicken 1994 und Abschnitt V.2.3.

von den Abstimmenden eine intensive Sachkenntnis, die von Normalbürgern in einer immer komplexer werdenden sozialen Welt nicht erwartet werden könne (Ebd.: 124 ff.).

Aus diesen Gründen bevorzugt Sartori als *deskriptive* Definition der heutigen „Makro-“ oder „Großdemokratien“ zum einen Schumpeters Konkurrenzdemokratie, also die *Methode*, nach der Einzelne (Angehörige der politischen Elite) um die eigene politische *Entscheidungsbefugnis* beim Volk buhlen müssen. Dem fügt Sartori Robert Dahls „Polyarchie“-Theorie der Demokratie hinzu, welche die pluralistische Zerstreuung der Entscheidungseliten betont, und erweitert sie um das Kriterium des Wahlmechanismus, da ja Eliten-Polyarchien auch ohne Stimmabgaben des Volkes denkbar wären (ebd.: 165). Hinsichtlich der *präskriptiven* – man könnte auch sagen: *normativen* – Dimension von Demokratie hebt Sartori hervor, dass Wahl-Polyarchie und Entscheidungsdelegation stets auch *Auswahl* bedeuten müssten, es sich bei der repräsentativen Wahl nicht um eine bloße quantitative Setzung handeln dürfe und die Eliten-Polyarchie eben auch eine „Verdienst-Polyarchie“ sein müsse (ebd.: 182). Zumindest für die allgemeinen Zusammenhänge der gesamtgesellschaftlichen Demokratie schließt Sartori damit eine Mischung aus repräsentativen und direkten Demokratie-Elementen kategorisch aus (ebd.: 280).

Eine solche theoretische Vehemenz ist schon praktisch nicht einzu-sehen, denn ein insgesamt repräsentativ organisiertes Gemeinwesen muss plebiszitäre Elemente ebenso wenig ausschließen, wie es etwa Konkurrenz- und Konkordanzdemokratien in Reinform in der demokratischen Verfassungswirklichkeit gibt (Waschkuhn 1998: 511). Hinsichtlich Sartoris *normativer* Setzung, die sich ganz bewusst meilenweit von der „etymologischen Demokratie“ entfernt hat, fällt vor allem auf, dass *direkte Teilhabe der Staatsbürger* für Sartori keinen intrinsischen Wert aufweist. Damit kann er Demokratie nur als eine klassisch liberale denken, als einen „Mechanismus zur Aggregation präpolitisch geformter Interessen“ (Schmidt 1995: 172 f.). Demokratie ist in dieser Sichtweise eine Methode, ein Mittel zum Zweck – und nicht selbst das Ziel.

Rekurriert man demgegenüber *normativ* auf das „etymologische Ideal“ der Demokratie, das ein partizipatorisches, auf aktive und direkte Teilhabe der Staatsbürger gerichtetes ist, so erweist sich diese Sichtweise als „intensely practical to consider where our conduct stands in relation to an ideal, since in that way we can try to improve. It is essential to take this approach to democracy rather than the more common one, which is to scale down definitions of the ideal so that they conform to what we easily achieve“ (Crouch 2004: 2 f.). Gemessen am normativen Ideal staatsbürgerlicher Partizipation (oder auch nur an den *Bedingungen*

der Möglichkeit von Partizipation), kann Colin Crouch heutzutage die Epoche einer „post-democracy“ identifizieren. Das Präfix „post“ bedeutet dabei nicht, dass alle demokratischen Institutionen verschwunden sind, im Gegenteil: Machtmechanismen lägen so offen zutage wie nie zuvor, das Konzept der (Staats-)Bürgerschaft („citizenship“) sei flexibler und offener geworden, und demokratische Politiker fürchteten in all ihren Entscheidungen die Wähler. Gerade deshalb schlossen sie aber letztere immer mehr aus dem Politikprozess aus und böten in ihren Wahlprogrammen immer weniger Inhalte, die sich klar voneinander unterschieden. Die gesamte Politik sei zu einer Marketing-Veranstaltung degradiert, auf der (schwammige) Positionen und vor allem Personen den Wählern wie Waren dargeboten würden (ebd.: 19 ff.).⁴ Zur Stärkung *substanzieller* Partizipation folgt Crouch einem Vorschlag P. C. Schmitters vom Florentiner European University Institute aus dem Jahr 2002, wonach eine „citizens’ assembly“ zufällig ausgewählter Bürger über Gesetzentwürfe beraten und entscheiden kann, die ihr eine qualifizierte Minderheit von Parlamentsabgeordneten vorlegt. Nach den von Crouch zitierten Vorstellungen Schmitters sollen Bürger zudem selbst entscheiden können, welchen zivilgesellschaftlichen Organisationen jährlich ein Teil ihrer Steuerschuld zufließen soll (ebd.: 113).

Crouchs Vorschläge zur Behebung des „post-demokratischen“ Demokratiedefizits implizieren, dass eine Stärkung direkter, partizipatorischer Elemente das sich zunehmend gegen elementare Interessen und Bedürfnisse des „Volkes“ (demos) richtende repräsentative System korrigieren könnte. So stimmt er in einem entscheidenden Punkt mit dem entgegengesetzt argumentierenden Sartori überein: beide begreifen direkte, partizipationsorientierte und indirekte, „polyarchische“ Demokratie als Gegensatz: Stärkt man den einen, schwächt man den jeweils anderen Pol. Dieser antagonistischen Auffassung widerspricht nicht nur die

4 Entscheidend für die politische Entmündigung der Bürger, die sich in der „post-democracy“ ereigne, ist für Crouch auch die zunehmende Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, die sich somit der öffentlichen Entscheidung und Kontrolle entzögen (Crouch 2004: 78 ff.). Besonders kritisch sieht Crouch die Ersetzung des Wohlfahrtsstaates durch zivilgesellschaftliches Engagement. Da solche Entwicklungen „involve turning away from politics, they cannot be cited as indicators of the health of democracy, which is by definition political“ (ebd.: 16). Hier unterliegt Crouch einem zentralen Irrtum moderner politischer Ideengeschichte, der darin besteht, das Staatliche mit dem Politischen *per se* zu identifizieren. Warum sollten zivilgesellschaftliche Handlungen denn von vorneherein unpolitisch sein? Einen alternativen Weg, das Politische zu denken, zeichnet sich bei Hannah Arendt ab, für die das Politische – zumindest im sozialphilosophischen Sinne – nicht primär das Staatliche, sondern das *Öffentliche* darstellt (vgl. Abschnitt V.2).

Realität „gemischter“ moderner Verfassungen (s. o.). Auch theoretisch-analytisch ist es angemessener, mit Norberto Bobbio das Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie nicht als „qualitativen Sprung“, sondern als „Kontinuum“ zweier unterschiedlicher *Formen* zu verstehen. Bobbio weist darauf hin, dass einerseits der Repräsentant abzuverufen ist, in der repräsentativen Demokratie also stets auch ein „direktes“ Element enthalten ist. Andererseits kommt direkte Demokratie – zumindest in den „großen Gesellschaften“ der Moderne – schwerlich ohne Delegierte, mithin: Repräsentanten, aus, die, seien sie noch so stark an Weisungen der Basis gebunden, einen gewissen Bewegungsspielraum, etwa in laufenden Verhandlungen, haben *müssen* (Bobbio 1988: 47 ff.). Normativ argumentiert Bobbio dabei eindeutig im Sinne des „etymologischen Ideals“ der Demokratie, wenn er feststellt, dass direkte Demokratie, wo sie möglich sei, auch angewendet werden könne und solle. Repräsentative Demokratie springe dann gewissermaßen ein, wenn das Staatsgebiet zu groß oder die zu behandelnden Probleme zu komplex würden. Um die Bildung einer „Wahl-Oligarchie“ zu vermeiden, komme es allerdings einerseits auf die konkurrierende Vielfalt repräsentativer Institutionen und Institutionsträger an (m. a. W. auf Dahls „Polyarchie“). Andererseits müsse sichergestellt werden, dass die Individuen an den Oligarchien partizipieren und sie somit besser kontrollieren könnten (ebd.: 59).

IV.2 Demokratie als Volkssouveränität

IV.2.1 Partizipation, Inklusion, Repräsentation

Wenn mit Sartori eine Trennung dessen, was Demokratie ist, von dem, was sie sein soll, höchstens analytisch möglich ist und wenn die Verschlungeneheit deskriptiver und normativer Momente auch für den Theoretiker der Demokratie gilt, dann ist es unumgänglich, den normativen Standpunkt dieser Arbeit zu explizieren. Wie oben bereits anklingend, erlangt das „etymologische Ideal“ der Demokratie in dieser Forschungsperspektive zentrale Bedeutung; es fungiert gewissermaßen als *normative Messlatte* für das, was Demokratie „ist“ (oder vom Forscher dafür gehalten wird), und gibt, indem es das, was ist, mit dem, was sein soll, abgleicht, die „Realitätsrichtung“ für das vor, was Demokratie sein *könnte*. Direkte (staats-)bürgerliche Partizipation, Teilhabe am öffentlichen Leben, scheint die erste grobe Forderung zu sein, die sich aus dem Postulat „Regierung oder Macht des Volkes“ (Sartori; s. o.) ableitet. Eine erste Differenzierung erlebt diese Norm mit Norberto Bobbios kluger

Analyse (s. o.), dass dieses „etymologische Ideal“ kein Plädoyer für eine „reine“, direkte Demokratie sein kann, die im Gegensatz zu einer verteilten „unreinen“, repräsentativen Demokratie steht; beide Demokratie-Formen lassen sich zwar analytisch trennen, in Wahrheit kann es aber nur *eher direkte* oder *eher indirekte* Volksherrschafts-Formen geben, nicht ein starres Entweder-Oder.

Was bedeutet Partizipation nun im Einzelnen? Wie zeichnet sich eine partizipatorische Fassung von Demokratie – auch in Abgrenzung zu anderen Demokratiekonzepten – aus? Diesen Fragen soll in diesem Abschnitt zunächst nachgegangen werden.

Die neueren Ansätze einer partizipatorischen Demokratietheorie berufen sich auf das Rousseausche Demokratieverständnis (vgl. hierzu Abschnitt II.3.2), arbeiten die frühdemokratischen Vorstellungen aus dem 18. Jahrhundert aber zu Theorie-Elementen um, welche die zeitgenössischen v. a. sozioökonomischen Bedingungen des späten 20. Jahrhunderts mitreflektieren. Nicht zufällig bildete sich Ende der 1960er Jahre vornehmlich in den USA eine weniger sozialphilosophische als vielmehr pragmatische, auf konkretes zivilgesellschaftliches „empowerment“ (Bachrach/Botwinick 1992) ausgerichtete Strömung partizipatorischer Demokratietheorie heraus (vgl. etwa Pateman 1970). Die globale „Krise der Regierbarkeit“, die sich in den unter dem Schlagwort „1968“ zusammengefassten, vielfältigen Revolten und Aufständen ausdrückte (Gorz 2000: 18 ff.), erklärt soziologisch den herrschaftskritischen Impetus, der vielen partizipationsorientierten Arbeiten eigen ist. Vor dem Hintergrund der vornehmlich antikapitalistisch geprägten Proteste überrascht es nicht, dass partizipatorische Demokratietheorie sich primär der Demokratisierung der Arbeitswelt und -beziehungen widmet und die Machbarkeit von „workplace democracy“ verteidigt (Bachrach/Botwinick 1992: 11; Pateman 1970: 107 f.).

Politikwissenschaftlich grenzt sich partizipatorische von liberaler Demokratietheorie ab. Kritisiert wird die liberale Konstruktion vollständig konstituierter (präpolitischer) Interessen (s. o.), die überhaupt erst zu entdecken eine wesentliche Aufgabe partizipatorischer Demokratie sei. Mit dem Hinweis darauf, dass *formal* für alle Staatsbürger geltende Teilhaberechte wie Meinungs-, Petitions- und Wahlrecht *real* vor allem von den oberen Schichten oder Klassen in Anspruch genommen würden, rechtfertigten liberale Demokratietheoretiker eine enorme gesellschaftspolitische Ungleichheit (Bachrach/Botwinick 1992: 11, 71). Dabei betrachte etwa der Konkurrenztheoretiker Schumpeter nicht einmal das allgemeine Wahlrecht als Voraussetzung für Demokratie. Insgesamt nämlich übe politische Massenapathie und -exklusion nach liberaler Lesart einen System stabilisierenden Einfluss aus. Wenn Partizipation,

die direkte staatsbürgerliche Teilhabe am öffentlichen Leben, nicht schon im Vorhinein diskreditiert sei, werde sie vornehmlich als Schutz der Individuen vor Machtwillkür der regierenden Eliten verstanden. Dagegen bedeute Partizipation doch die aktive Wahrnehmung politischer Freiheitsrechte, habe einen erzieherischen Effekt und verfestige und verstetige sich selbst, da die Menschen zum politischen Engagement ermutigt würden, wenn sie bemerkten, dass ihre Stimme gehört werde und ihr Einfluss real etwas bewirke. Diese Erfahrungen sorgten nicht nur für eine höhere Akzeptanz kollektiver Entscheidungen, sondern ermöglichten es auch sozialen Bewegungsakteuren, Ungleichheiten und hierarchische Binnendifferenzierungen im eigenen Milieu in Frage zu stellen. Auf das liberale Standardargument gegen eine größere Einbindung der Staatsbürger in die Staatsgeschäfte, dies bringe die undemokratischen, demagogischen Einstellungen der „Massen“ an die Oberfläche, antworten partizipatorische Demokratietheoretiker, die liberale, repräsentative Demokratie habe solche populistische Regungen auch nicht bändigen können, sondern liefere Demagogen im Gegenteil den Vorwand, „im Namen des einfachen Menschen von der Straße“ gegen die Elite „da oben“ zu wettern (Pateman 1970: 7, 14, 42 f., 244 f.; Bachrach/Botwinick 1992: 28 ff., 169).

Einen politiktheoretischen Neu-Entwurf der demokratischen Regierungsform hat der US-Amerikaner Benjamin Barber vorgelegt. Auch er beginnt mit einer Kritik der real existierenden liberalen Demokratie, die er als „schwache“ Demokratieform bezeichnet und deren Hauptanliegen, wie Barber es ausdrückt, die „Raubtierhaltung“ sei. In ihrer „anarchistischen Disposition“ feiere die liberale Demokratie (und Demokratietheorie) einen radikalen (Markt-)Individualismus der „Marder und Füchse, die sich in der unbarmherzigen Natur das Leben mit ihren konkurrierenden Lüsten gegenseitig schwer machen“ (Barber 1994: 47) und deshalb eines Leviathans bedürften, der mit Hilfe eines strikten staatlichen Gewaltmonopols die Freiheiten der Individuen zu deren eigenem Schutz sicherstelle. Diese „realistische Disposition“ liberaler Demokratie verdeutlicht die innere Verbundenheit staatlicher Souveränität mit Gewalt, die Giorgio Agamben zu seinen Thesen über die Vogel-Freiheit des „nackten Lebens“ inspirierte (s. Abschnitt II.4).

Einem derartigen „schwachen“ Demokratiebegriff stellt Barber seine Vision einer „starken Demokratie“ entgegen, die sich aus einer ganz anderen Auffassung des Politischen herleitet: politisches Handeln müsse ohne die Begründung letztgültiger ewiger Wahrheiten auskommen; es fehle ein, wie Barber es nennt, „unabhängiger Grund“ oder besser: eine extra-politische Legitimationsquelle des Politischen, wie sie der einen in Kapitel II dieser Arbeit explizierten Dimension staatlicher Souveränität

entspricht – also zum Beispiel die „unsichtbare Hand des Marktes“ in der liberalen Demokratiekonzeption; betont wird demgegenüber die Notwendigkeit, unter Bedingungen der Ungewissheit zu entscheiden⁵, und die Zentralität des Konfliktes, denn wo im vorhinein Konsens herrsche, sei politische Regulierung ja überhaupt überflüssig (Ebd.: 104 ff.). Im Gegensatz zur liberalen „schwachen“ Demokratie, die staatsbürgerliche Partizipation zugunsten der Ellenbogenfreiheit der Marktteilnehmer und der von ihrem Leviathan garantierten „Sicherheit“ der Staatsbürger verwirft, beruht die „starke Demokratie“ zentral auf Bürgerbeteiligung und aktiver Bürgerschaft („citizenry“). Konkret schlägt Barber zur Institutionalisierung seiner „starken Demokratie“ u. a. die Einrichtung räteähnlicher, aus 5000 bis 25 000 Personen bestehender Nachbarschaftsversammlungen vor, die zunächst als Diskussionsforen für kommunale und nationale Themen, später auch als Abstimmungsbezirke für regionale und nationale Volksbefragungen⁶ und schließlich ggf. sogar als gesetzgebende Körperschaften für die kommunale Ebene fungieren könnten.⁷

Einer anderen Initiative zur Integration direkter Elemente in den demokratischen Politik- und Entscheidungsprozess geht es um eine Wiederbelebung der *Volkssouveränität*, kraft derer die Herrschaft des Volkes in Verfassungen überhaupt erst konstituiert werde. Die *faktisch* herrschenden repräsentativen Institutionen könnten vom Volk aber nur mit einem derart pauschalen Auftrag bestimmt werden, dass die Delegation von Sachfragen im Einzelnen den Staatsbürgern entzogen sei. Daher schlägt Ingeborg Maus für die hochdifferenzierten Gesellschaften der

-
- 5 Ungewissheit darf dabei nicht mit Unwissenheit oder Nichtinformiertheit verwechselt werden. Dies würde bedeuten, den „citizens“ zu unterstellen, sie könnten die Komplexität der politischen Verhältnisse ohnehin nicht durchschauen, weswegen Sartori ja u. a. eine Referendumsdemokratie ablehnt (s. o.). Ungewissheit im Sinne Barbers bedeutet vielmehr die Anerkennung der Kontingenz, die jedem politischen Beschluss zugrunde liegt. Indem die Menschen politisch handeln, vollziehen sie *eben nicht* den Willen irgendeiner höheren Rationalität oder Instanz bzw. verstoßen dagegen, wenn sie angeblich „unklug“ Entscheidungen treffen.
 - 6 So würde das „Bürgerparlament“ einer Nachbarschaftsversammlung dafür sorgen, dass sich die bei Sartori (s. o.) beschriebenen isoliert Abstimmenden bei einem Referendum in diskutierende und reflektierende Staatsbürger verwandeln, die sich erst öffentlich mit den politischen Regelungsgegenständen befassen, bevor sie darüber entscheiden.
 - 7 Als ein weiteres Element seiner „starken Demokratie“ bezeichnet Barber einen zivilen oder militärischen Zwangsdienst. Hier muss man sich allerdings fragen, ob es sich bei einem solchen Ansinnen nicht um den „falschen Kommunitarismus“ handelt, den Barber an vielen Stellen seines Buches selbst kritisiert. Partizipation kann man nicht erzwingen, dadurch führt sie sich selbst ad absurdum.

Gegenwart eine Vielzahl dezentraler Gesetzgebungs-Körperschaften für bestimmte Sachgebiete vor, über deren *Verfahrensnormen* zu beschließen, alleine noch einem nationalen Parlament obläge (Maus 1992). M. a. W.: die Neugestaltung der Gesetzgebung entlang *funktionaler* Gesichtspunkte hätte einen Teilhabe, Einfluss und Kontrolle der Staatsbürger stärkenden Effekt.

Ein partizipationsorientierter Ansatz von Demokratie kann aber bei Überlegungen zur Verbesserung der Volks-*Herrschaft* nicht stehen bleiben, sondern muss im Sinne des „etymologischen Ideals“ der Demokratie auch danach befragt werden, wer eigentlich zum *Volk* gehören soll, das herrscht, oder, um es mit der Formel von Habermas zu sagen, ob „Autoren und Adressaten des Rechts“ tatsächlich deckungsgleich sind (Habermas 2001b: 135). Zu der Ausdehnung dieser Identitätslogik bzw. zur Erweiterung des Kreises der Rechts-Autoren müssen nicht nur staatliche Akte beitragen, sondern es können z. B. auch soziale Bewegungen gesellschaftliche Demokratisierung vorantreiben, wenn sie durch ihr Handeln den Kreis der Teilnehmer an öffentlicher Politik erweitern, die politische Gleichheit jener Teilnehmer in der politischen Öffentlichkeit herstellen oder deren Ungleichheit anprangern und es ihnen gelingt, verschiedene zivilgesellschaftliche Netzwerke zusammenzuführen und ihnen politisch-öffentlich Gehör zu verschaffen, m. a. W. wenn soziale Bewegungen eine größere politische *Inklusion* bewirken. Zielt soziales Bewegungshandeln hingegen auf das Gegenteil, also bewusste *Exklusion*, Ab- und Ausgrenzung bestimmter Gruppen, kann dies genauso gut zu gesellschaftlich-politischer Entdemokratisierung führen. Voraussetzung für die *demokratisch-inklusive* Wirkung sozialen Bewegungshandelns ist wiederum ein Mindestmaß demokratischen Geistes, der in den betroffenen Gebieten (oder Teilen davon) bereits vorherrschen muss (Tilly 2004: 127 f., 143, 112).

Die zentrale Stellung inklusiver Prozesse für Demokratie und Demokratisierung tritt besonders unter gegenwärtigen Bedingungen offen zutage, da nationale Grenzen und damit auch die bisherige Begrenztheit demokratischer Regierungsformen zunehmend in Frage stehen. So begreift Andrew Linklater in seiner politikphilosophischen Untersuchung zur „post-westphalian era“ politische Gemeinwesen insgesamt als Systeme von In- und Exklusion (Linklater 1998: 2). Mit Marshalls „citizenship“-Untersuchung (Marshall 1973) argumentiert Linklater, dass der Ausweitung der Bürgerrechte über zivil-juridische, politisch-partizipatorische und soziale Rechte stets ein Universalisierungsanspruch zugrunde gelegen habe, der (hierarchischen) Exklusionen ihren Wert abgesprochen habe. Zugleich habe in diesem durch soziale Kämpfe forcierten Prozess die „sensitivity to differences“, also für immer weitere *reale*

(nicht unbedingt *formale*) Exklusionen, zugenommen, wodurch sich die Forderung nach immer wieder neuen Klassen von Rechten erklärt (Linklater 1998: 186). In Zeiten der Transnationalisierung plädiert Linklater für „cosmopolitan citizenship“, die im Gegensatz zur nationalen Staatsbürgerschaft eine Zugehörigkeit zu multiplen politischen Organisationen beinhaltet (Ebd.: 197, 206). Dies bedeutet, dass der Inklusionsprozess sich nun auch auf einen „demos“ der Welt- und Weltregionalebene (z. B. EU) bezieht.

Der *inklusive* und *inkludierende* Charakter der Demokratie zeigt sich aber nicht nur in Fragen der Territorialität, sondern auch soziokulturell *innerhalb* politischer Gemeinwesen. So kritisiert Seyla Benhabib das französische Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen von 2004.⁸ Das säkular-demokratische Frankreich – die Mehrheitsgesellschaft – meinte mit diesem symbolischen Beschluss angeblich religiös-fundamentalistische, islamische Positionen vom öffentlichen Diskurs auszuschließen (zu *exkludieren*). So entstand die paradoxe Situation, dass der französische Staat seinen Bürgern mehr Autonomie und Egalitarismus *diktieren* wollte. Nur wurden die Stimmen der Mädchen, die den Schleier trugen, nicht gehört. Die Verschleierung, so Benhabib, habe sich von einem religiösen zu einem Akt kulturellen Protestes gewandelt und offenbare damit eine größere Politisierung muslimischer Mädchen. Gerade das französische Schulsystem mit seinen egalitären Normen habe den Mädchen die Gelegenheit geboten, ihre Identität als muslimische Bürgerinnen einer laizistischen Republik zu entdecken. Den Schleier könne man hierbei auch als eine Verschleierung dieser „paradoxes of their own emancipation from tradition“ betrachten – und eben nicht als ein traditionalistisches Symbol. Indem der französische Staat den muslimischen Frauen die Fähigkeit abspreche, ihren eigenen Handlungen selbstbestimmte Bedeutung zu verleihen, verhalte er sich genauso patriarchalisch wie die muslimische Gemeinschaft, von deren Normen er die Frauen doch angeblich befreien will (Benhabib 2006: 56 f.).

Hier zeigt sich, dass demokratische Systeme, wenn sie demokratisch bleiben wollen, ihre eigenen Normen-Grundlagen stets den gesellschaftlichen Herausforderungen anpassen und ggf. neue Gruppen *durch Partizipation inkludieren* müssen, anstatt sie per herrschaftlichem Dekret einfach vom öffentlichen Leben auszuschließen. Der Prozesscharakter der Demokratie macht verständlich, wieso der Ort der Macht in einer De-

8 Genau genommen wurde das Tragen *jeglicher* religiöser Symbole an französischen Schulen verboten. Allerdings hatte die schon länger schwelende „affaire du foulard“ das Vorgehen der Nationalversammlung motiviert.

mokratie immer ein umkämpfter und zugleich leerer ist (Lefort 1988: 17).

Einer solchen Perspektive hängen gleichwohl nur Teile des zeitgenössischen Demokratie-Diskurses an. Die Begründer moderner Demokratietheorien wie Locke oder Montesquieu veröffentlichten keine einzige Schrift, die „Demokratie“ im Titel trug. Wenn diese „klassischen“ Autoren europäischer Geistesgeschichte überhaupt einen Begriff von *demos* entwickelten, dann meinten sie damit gewiss nicht die Masse der Besitzlosen (Lambrecht 1999: 215 f.). Heute, im Übergang zu einer wirklichen Weltgesellschaft, muss sich *demos* hingegen nicht mehr notwendig auf irgendeine – soziale oder nationale – „exklusive Eigenart oder Eigenschaft“ beziehen, sondern ist zu „einem strukturellen Allgemein geworden“ und bezeichnet das den Menschen „gemeinsame Politische in der ihnen gemeinsamen Welt“ (ebd.: 223).

Damit lässt sich das Volk, lassen sich die jeweiligen *inkludierten* „citizens“ auch nicht mehr organisch in der politischen Institutionen-Struktur *repräsentieren*. Die Stellung der Mitglieder eines Gemeinwesens kann nicht mehr – wie besonders ausgeprägt im Mittelalter – in einer natürlichen (und hierarchischen) Ordnung legitimiert sein. Wenn es heute eine „Krise der Repräsentation“ gibt, so handelt es sich also weniger um eine Krise der (vorherrschenden) repräsentativen Demokratieform, als vielmehr um die Konsequenz aus der Unmöglichkeit, die Gesellschaft als Ganze im politischen System zu *repräsentieren*; „Volk“ oder „demos“ ist zu einem über die jeweiligen politischen Institutionen vermittelten Begriff geworden, zum Gegenstand fortwährender Diskussionen, die in- und exklusionsrelevant sind (Weymans 2004). Damit wird zugleich aus dem oben erörterten Problem der In- bzw. Exklusion in der Demokratietheorie das Problem der *Repräsentation*.

Der poststrukturalistische Sozialtheoretiker Ernesto Laclau sieht die „*fictio iuris*“ (Laclau 1993: 289 – Hervorheb. Laclau) des Repräsentationsprinzips darin, dass jemand an einem Ort anwesend ist, an dem er physisch abwesend ist – ersetzt, vertreten, verkörpert durch die Figur des Repräsentanten. Vollendete Repräsentation ergäbe sich dann, wenn der Wille des Repräsentierten vollkommen konstituiert und transparent wäre und der Prozess der Repräsentation eine direkte und vollständige Übertragung dieses Willens auf den Repräsentanten darstellte. Aber in einer solchen Situation wäre Repräsentation ja gar nicht mehr notwendig. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Identität des Repräsentierten eben *nicht* vollkommen konstituiert sein kann und Repräsentation ein notwendiges Komplement seines Willens ist. Dadurch wird gerade das *Fehlen von Identität* ausgeglichen. Für Demokratie bedeutet diese Erkenntnis, dass die Reduktion von Repräsentation eben *nicht* zu einer demokra-

tischeren Gesellschaft führen wird, da dies den Mangel nicht voll konstituierter Identitäten ja nur verstärken würde, sondern dass es aus radikal-demokratischer Perspektive vielmehr darauf ankommt, politische Alternativen zu entwickeln „that multiply the points from and around which representation operates“. Durch die Trennung zwischen einem „particular filler“, den ein Repräsentant (z. B. eine politische Partei) den Repräsentierten anbietet, und der „filling function“, die Repräsentation zur Behebung der mangelnden Identität der Repräsentierten übernimmt, entstehe erst so etwas wie demokratischer Wettbewerb, der eine nationalistische oder totalitäre Vereinnahmung sowohl des „particular filler“ als auch der „filling function“ ausschließe (ebd.: 292).⁹

Diese Überlegungen zur Repräsentation haben sich aus den vorangegangenen zu einem partizipatorischen Demokratie-Ansatz und der demokratischen Dynamik fortschreitender Inklusion ergeben. Damit verdeutlichen sie noch einmal, dass die partizipatorische Fassung des „etymologischen Ideals“ der Demokratie zwar direkte Formen der Volks-Herrschaft befürwortet, deswegen aber keinesfalls das Repräsentationsprinzip ausgeschlossen ist – im Gegenteil, wie Ernesto Laclau theoretisch untermauert. Eher scheint es darauf anzukommen, wie politische Repräsentation *organisiert* ist.

IV.2.2 Probleme transnationalen Regierens

Inklusive und inkludierende Demokratie weist zwar im Fall von „cosmopolitan citizenship“ (Linklater; s. o.) über die Grenzen einzelner (nationaler) Gemeinwesen hinaus. Doch grundsätzlich ging bisher die gesamte Demokratietheorie von der Fiktion eines abgetrennten Territoriums aus. Durch die Prozesse der weltpolitischen Transnationalisierung lässt sich freilich selbst diese theoretische Abstraktion nicht mehr vollends aufrechterhalten. Die nationale Entgrenzung politischer Entscheidungsprozesse fordert nicht nur die real existierenden, repräsentativen Demokratien heraus, sondern könnte auch die *Bedingungen der Möglichkeit* partizipatorischer Demokratieformen gefährden, da diese stark an „face-to-face“-Interaktionen und direkte Einfluss- und Kontrollmechanismen gekoppelt sind. Beides scheint aber auf transnationaler oder gar globaler Ebene zunächst schwer zu realisieren sein.

9 Das Postulat einer niemals voll und transparent konstituierten Identität des Subjektes und die prinzipielle Unabschließbarkeit jeglichen Diskurses gehören zu den theoretischen Eckpfeilern der poststrukturalistischen Diskurstheorie. Für eine Einführung in diese und ähnliche Begrifflichkeiten s. Torfing 1999.

Die Probleme des transnational gewordenen Regierens zeigen sich zum einen in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik und werden insbesondere dann virulent, wenn es um die Durchsetzung universell gültiger Menschenrechte („humanitäre Interventionen“) auf Kosten einzelstaatlicher Souveränität geht. Bei solchen Entscheidungen treten, wie in den vorangegangenen Kapiteln demonstriert, die Machtasymmetrien der weltpolitischen Akteure, also der verschiedenen Nationalstaaten, offen zutage. Die Machtasymmetrien weisen aber darüber hinaus eine sozioökonomische Komponente auf, welche die Möglichkeit inter- wie transnationaler Demokratie einschränkt. Der vom Entwicklungsprogramm der UN entwickelte „Human Development Index“ (HDI) ist in diesem Zusammenhang ein aufschlussreicher Indikator. So haben nach dem Weltentwicklungsbericht für 2007/2008 die Menschen in Island – der erstplazierten Nation auf der aus unterschiedlichen Variablen berechneten Indexliste – eine Lebenserwartung von 81.5 Jahren, während die Menschen im auf dem letzten Platz, Nummer 177, liegenden Sierra Leone durchschnittlich lediglich 41.8 Jahre lang leben. Dem Pro-Kopf-Einkommen Islands von 36.510 Dollar steht Sierras Leones Wirtschaftsleistung von nur 806 Dollar pro Kopf gegenüber (DGVN 2007: 283 ff.). Angesichts dieser extremen internationalen sozialen Ungleichheit (Nussbaum 2007: 224 ff.) erscheint es zweifelhaft, ob sich jenseits partikularer Gemeinwesen Demokratie verwirklichen lässt, die doch idealtypisch auf der Gleichheit aller jeweiligen „citizens“ beruhen muss. Sozioökonomisch kann diese Bedingung wohl nur erreicht werden, wenn ihre jeweilige soziale Lage die Menschen auch „befähigt“ (Sen 1993), ihre sozialen Menschen- und international formal garantierten politischen Beteiligungsrechte *real* einzufordern und zu leben.

Doch der Prozess der politikrelevanten „Denationalisierung“ betrifft nicht nur Entwicklungsländer, sondern auch die OECD-Welt, wo die für nationale Demokratien konstitutive „Kongruenzbedingung“ zunehmend in Frage gestellt ist. So können einerseits Urheber einer Entscheidung und davon Betroffene auseinander fallen – etwa in der Umweltpolitik, wenn ein Land Umweltprobleme verursacht, unter denen ein anderes zu leiden hat. Andererseits widersprechen sich die Gültigkeitsreichweite einer Regelung und der jeweilige Handlungszusammenhang – etwa wenn eine transnationale Sozialpolitik am globalisierten Standortwettbewerb scheitert. Dagegen schränkt die „Gemeinsinnbedingung“, die kollektive politische Identität an ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen bindet, international ausgedehnte Regulierung zur Wiederherstellung der „Kongruenzbedingung“ potenziell ein. Erschwerend kommt das Erfordernis hinzu, den *Prozess transnationaler Deliberation* selbst demokratisch zu gestalten (Zürn 1998: 237 ff.). Internationale Verhandlungs-

systeme kann man zwar als demokratisch legitimiert durch die Beteiligung der jeweiligen (demokratisch gewählten) nationalen Regierungen ansehen. Jedoch verstärken sich auf dieser Ebene jenseits des Nationalen noch einmal die *intranationalen* Mehrebenenkonflikte föderaler Systeme, und Konsens lässt sich meist nur über „negative Integration“, also den Wegfall von Regulierungen herstellen, nicht aber über eine gestaltende Politik – etwa im Sozialbereich –, die zumeist den Nationalstaaten vorbehalten bleibt (Scharpf 1998).

Zugleich gerät nationalstaatliche Souveränität zunehmend unter Druck, wenn vom Standpunkt des Rechtsprimats als „*supranational*“ zu bezeichnende Organisationen – im Gegensatz zu internationalen Zusammenschlüssen – selbst öffentliche Gewalt ausüben, wie etwa die transnationalen EU-Institutionen (Gusy 2000: 133). Insbesondere die Kern-Institution der nationalen Demokratie in ihrer dominierenden repräsentativen Gestalt, das Parlament, wird im Politikprozess internationaler öffentlicher Gewalten entmachtet, da es nicht in die Verhandlungen über internationale Verträge eingebunden ist und immer nur die Verträge in ihrer Gesamtheit ratifizieren kann (Bummel 2005: 14). Die Ahnungslosigkeit nationaler Parlamente offenbarte sich etwa, als insbesondere globalisierungskritische Bewegungsorganisationen wie attac auf die Intransparenz der WTO-Verhandlungen über ein weltweit verbindliches Dienstleistungsabkommen (GATS¹⁰) aufmerksam machten. Im Februar 2003 sandte die EU-Kommission den Mitgliedsstaaten eine Liste mit Liberalisierungsforderungen zu, die wichtige Teile *öffentlicher* Dienstleistungen in den einzelnen Staaten betrafen, und bat um schnelle Stellungnahme. Daraufhin sah sich der Deutsche Bundestag – nicht zuletzt auf Grund des sozialen Bewegungsdrucks „von unten“ – zu einem Antrag genötigt, in dem das Parlament auf mehr eigene Einbindung in den Verhandlungsprozess und eine „breitenwirksame Partizipations- und Diskussionsmöglichkeit“ zur Beratung der GATS-Vorschläge pochte.¹¹

Transnationales Regieren beraubt aber nicht nur die Legislative als Teil offizieller Politik-Institutionen ihres Handlungsspielraumes: es verändert Logik und Bedingungen politischen Handelns generell. So lässt sich im Fall des oft beklagten „Demokratiedefizits“ der EU ein „regulativer Konsens“ der Politik-Experten feststellen, der angesichts der zunehmenden Komplexität des (offiziellen) politischen Entscheidungssystems wie der politischen Fragestellungen und multiplen Problemverknüpfungen selbst nicht viel mehr als nur allgemeine Regulierungsprin-

10 General Agreement on Trade in Services.

11 Angenommener Antrag der SPD- und Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktionen vom 12.3.2003, Drucksache 15/576 (<http://dip.bundestag.de/btd/15/005/1500576.pdf> [Stand: 25.02.2008]).

zipien festlegen kann. Diese Konstellation begünstige eine „populäre Streitpolitik“ wie etwa den Bauernprotest gegen die europäische Agrarpolitik oder den Lastwagenfahrer- und Verbraucherschutzprotest, m. a. W. eine „kollektive Erregung [...], die Inszenierung eines Interesses“ anstelle politischer (Gegen-)Visionen (Eder 2001: 66). Jedoch kommt es in Fragen des trans- oder „denationalisierten“ Regierens meist gar nicht zum politischen Basishandeln, da schon auf nationaler Ebene das Interesse der Bürger an der Außenpolitik und der Einfluss auf letztere vergleichsweise niedrig seien und sich diese Elitenprivilegierung in internationalen Organisationen und deren Entscheidungsmechanismen nur potenziere (Dahl 1999).

Dieser pessimistischen Diagnose steht freilich die Transnationalisierung politischer Prozesse gegenüber, welche die Gelegenheit bietet, „citizenship“ und die damit verbundenen Rechte über den staatlichen Rahmen hinaus zu erweitern. Insofern politisch-zivile und soziale Bürgerrechte auf der normativen Grundlage von „liberty and equality for all“ (Mouffe; s. Abschnitt II.3.4) beruhten, besaßen sie schon immer universellen Charakter, brachten aber durch ihre nur nationalstaatliche Institutionalisierung eine Spannung zwischen Ansprüchen und Verantwortlichkeiten gegenüber dem Staat auf der einen und gegenüber der gesamten Menschheit auf der anderen Seite hervor. Sollten sich „citizenship“-Rechte über das Nationale hinaus zu „cosmopolitan citizenship“ erweitern, kommt es – wie auch schon im einzelstaatlichen Rahmen – auf eine größere „sensitivity to differences“ an, denn sonst überließe man den mächtigen ökonomischen und politischen „Globalisierungs“-Eliten die Neuformulierung des Politischen unter transnationalen Bedingungen – und damit den sehr partikularen Interessen der Herrschenden (Linklater 1998: 189 ff.; s. o.). Die erheblichen Differenzen auf globaler Ebene zeigen sich am eindrucklichsten anhand der internationalen sozialen bzw. sozioökonomischen Ungleichheit. In diesem Zusammenhang lässt sich kritisch nach der Rolle etwa der entwicklungspolitisch relevanten UN-Organisationen fragen, die es zum einen nicht schafften, die größte Armut zu lindern, und zum anderen wenig zum sozioökonomischen Aufstieg der asiatischen Tigerstaaten beitrugen (Kennedy 2006: 139 ff.). Für eine wirksamere internationale Zusammenarbeit scheinen damit nach Jürgen Habermas zwei Lernprozesse für die (im Entstehen begriffene) Weltgesellschaft wichtig zu sein. Erstens müssen die Regierungen ihre legitime Souveränität als Resultat ihrer Einbettung in die internationale Sphäre begreifen, wodurch traditionelles Völker- und Staatsrecht zunehmend ineinander fallen. Zweitens gilt es für die Weltbürger, ein Äquivalent zum innerstaatlichen „Verfassungspatriotismus“ auf weltpolitischer Ebene zu entwickeln, welche die ohnehin schon abs-

trakte *staatsbürgerliche* Solidarität noch einmal erweitert (Habermas 2007: 456 f.).

Habermas' Vision einer „Konstitutionalisierung“ der internationalen Politik kritisiert Ingeborg Maus allerdings mit einer auf Schutz der Volkssouveränität ausgerichteten Rezeption von Kants kosmopolitischer Schrift „Zum ewigen Frieden“. Die reale Welt- und Weltregionalpolitik (bspw. der EU) sehe in weltbürgerlichen „Verfassungen“ nicht mehr die (volkssouveräne) Herrschaftsbegründung, sondern nur noch ein Minimum an bürgerlichen Freiheiten. Analog dazu räume Habermas in seiner Konzeption internationaler Politik den souveränen Staaten lediglich die Macht ein, menschenrechtliche Mindeststandards – notfalls mittels „humanitärer Interventionen“ – global durchzusetzen, und begründe die Souveränität eben *nicht* im demokratischen Potenzial der partikularen Autonomie (Maus 2007: 372). Um die Herrschaft konstituierende Dimension demokratischer Verfassungen zu schützen, lehnt Maus den Begriff Verfassung für globale Politik ab und plädiert vielmehr dafür, internationale *Verträge* auf nationaler Ebene öffentlich zu diskutieren und zur direkten Abstimmung zu stellen. In der internationalen Politik selbst hält Maus ein Veto-Recht der UN-Vollversammlung gegen Sicherheitsrats-Beschlüsse mit 80 bis 90%iger Mehrheit sowie eine bessere Repräsentanz afrikanischer Staaten im Sicherheitsrat für geboten. Allerdings handele es sich bei diesen Reformvorschlägen nur um „demokratieanaloge Prozeduralisierungen“ (ebd.: 381).

Während Maus' Einwände gegen eine „Verschlankung“ der Volkssouveränität in der entstehenden Weltgesellschaft durchaus bedenkenswert sind, so unterschätzt sie doch das demokratische Potenzial ihrer eigenen UN-Reformvorschläge. Fasst man die Kategorie Demokratie als regulierende Vermittlerin zwischen Souveränität und Menschenrechten (s. o.), so ließe sich eine egalitäre Staatenstruktur in den Entscheidungsgremien der UN durchaus als ein demokratisches und nicht nur „demokratieanaloges“ Projekt begreifen – auch wenn es sich hier nicht um eine transnationale, sondern eine *internationale* Reform handelte, die m. a. W. die Hoheitsrechte der einzelnen Nationalstaaten unangetastet ließe.

Begreift man Demokratie aus der Perspektive universell partikularer Volkssouveränität, scheint jedoch vieles dagegen zu sprechen, demokratische Institutionen aus ihrem historischen Entstehungskontext (dem Nationalstaat) herauslösen und auf inter- oder transnationale Ebene transferieren zu können. Zwar hat die völkerrechtliche Regelungsdichte, insbesondere im Menschenrechtsbereich, seit Gründung der UNO stark zugenommen (Abschnitte III.1.1 und III.1.2), doch stößt diese „Rechtsstaatlichkeit ohne Staat“ etwa auf die oligarchischen Bestimmungen der UN-

Charta zum UN-Sicherheitsrat. Damit „fehlt der Verfassung der Weltbürger nicht anders als den Verfassungen der globalen Funktionssysteme ein *normatives* Äquivalent für das *demokratische Staatsorganisationsrecht*“ (Brunkhorst 2005: 108 – Hervorheb. Brunkhorst). Die vielleicht niemals stattfindenden Prozesse globaler demokratischer Willensbildung müssten daher durch den Druck der Straße, also durch den Protest sozialer Bewegungen, ersetzt werden, wenn es sich hierbei gleichwohl nicht um eine Herrschaft begründende Verfassungs-Substitution, sondern vielmehr nur um eine „öffentliche Politik des Appells“ handeln könne (ebd.: 110).

Eine Eins-zu-Eins-Übertragung nationaler demokratischer Strukturen auf die Weltebene, wie sie etwa die während des Zweiten Weltkriegs verfasste Deklaration „City of Man“ (s. u.) vorsieht, müsste nicht zuletzt das Gewaltmonopol internationalisieren und gegen undemokratische Gegenkräfte notfalls militärische Gewalt einsetzen (Agar et al. 1941: 26). Die Politik der US-Administration unter George W. Bush scheint der Realisierung einer solchen Konstellation sehr nahe gekommen zu sein. Doch die beinahe religiöse Überhöhung „westlicher Werte“ wie der Demokratie, die sich bereits die „City of Man“-Publikation leistet (ebd.: 46 ff.), und der Rekurs auf militärischen Zwang zerstören letztlich die normativen wie realen Grundlagen der Demokratie selbst. Heutzutage demonstriert dies kein Ort eindrucksvoller als das US-amerikanische Gefangenenlager in Guantánamo (vgl. Abschnitt III.2.2).

Demgegenüber sieht sich die Annahme einer friedlichen Evolution hin zu einer demokratischen Staatenwelt, die ggf. weltinnenpolitisch transnationale Regierungsformen entwickeln könnte, mit einem Teufelskreis konfrontiert. Einerseits können Staaten nur in einem demokratischen internationalen Umfeld demokratisch werden. Andererseits muss sich ein demokratisches internationales Umfeld seinerseits aus bereits demokratischen Staaten zusammensetzen (Bobbio 1995: 39). Norberto Bobbio konstatiert zwar, dass sich sowohl die Zahl der demokratischen Staaten erhöht hat, als auch die Demokratisierung der internationalen Gemeinschaft fortgeschritten ist. Doch eine solche Gesamtzunahme der Demokratie auf internationaler Ebene garantiert noch nicht eine höhere *Partizipation* der „world citizens“. Denn wenn eine partizipatorische Fassung der Demokratie wesentlich auf der territorialen Bindung der „citizenry“ beruht und sich Bürger in „starken Demokratien“ als Nachbarn sehen müssen (Barber 1994: 212, 214), dann scheint sich der direkte Einfluss der Bürgerschaft auf die Politik mit der Größe des jeweiligen Gemeinwesens stetig zu verringern. Man könnte auch sagen, die Erweiterung des territorialen Bezuges geht einher mit der Erweiterung der Schwächen repräsentativer Demokratie, insbesondere der abnehmenden

Verantwortlichkeit der Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten (Urbinati 2003: 81 f.). Während der großen demokratischen „Transformationen“ – zunächst aus Autokratien heraus zum antiken demokratischen Stadtstaat, dann von den Stadtstaaten zum Nationalstaat und schließlich heute vom Nationalstaat zum transnationalen Zusammenhang – verlor die Stimme des Einzelnen mit jeder Vergrößerung des demokratischen Territoriums an Partizipationsgewicht (Dahl 1994: 25 ff.).

Eine solche Skepsis gegenüber Demokratieformen jenseits des Nationalstaates beruht allerdings auf einer falschen „domestic analogy“: sie überträgt die Gegebenheiten des Nationalen einfach auf die trans- oder internationale Ebene und kann nur entdecken, dass die Bedingungen, die nationalstaatliche Demokratie ermöglicht haben, dort nicht gelten. Dagegen scheint das Neuartige der „postnationalen Konstellation“ gerade darin zu bestehen, dass sie die Möglichkeit nicht eines partikularen „demos“, sondern vielfältiger Machtzentren und damit „demoi“ bereithält, denen die Weltbürger angehören. Außerdem weisen Befürworter transnationaler Demokratie darauf hin, dass politische Gemeinwesen nie fix und stabil gewesen seien und sich die festen Kategorien von „lokal“ und „global“ in Auflösung befänden. Ein Mehrebenenregieren sei auch in föderalen Staaten und sogar in der EU machbar (McGrew 2002: 152 ff.). Das Entstehen einer Weltöffentlichkeit, die multiple „citizenships“ unter einer kosmopolitischen „Dach“-Bürgerschaft bündelte, wird zudem möglich durch die moderne globale Informationstechnologie (Internet), wenn letztere auch „face-to-face“-Interaktionen nicht ersetzen kann. Doch partizipatorische Demokratie gründet ja nicht zuletzt darauf, dass die „citizens“ selbst beständig miteinander diskutieren und entscheiden, wer zu ihrem Kreis und damit auch wer zu welchem „citizenship“-Kreis dazugehören soll (Barber 1994: 224 f.).

Dessen ungeachtet bleiben die Einwände, die im Kern die Entwertung des „etymologischen Ideals“ der Demokratie jenseits partikularer Gemeinwesen beklagen, eine wichtige Beschränkung im Diskurs über transnationale Demokratieformen – besonders angesichts der erheblichen internationalen Machtasymmetrien, die sich in der massiven sozialen Ungleichheit manifestieren. Wie langsam, aber auch wie effektiv auf diesem Gebiet ein Wandel zu erreichen ist, zeigen Martha Nussbaums Beschreibungen einer Entwicklungsinitiative im ländlichen Bangladesh. In dem Frauen-Alphabetisierungsprojekt verteilten die Helfer in einem ersten Schritt lediglich Unterrichtsmaterialien an die betroffenen Frauen, die aber nicht wussten, welche Vorteile ihnen Lesen und Schreiben bringen sollten. In einem zweiten Schritt setzten sich die Helfer daher mit den Frauen zusammen, wodurch sich ein tieferes Verständnis für die

Motive der jeweils anderen Seite entwickelte. Später gründeten die mittlerweile alphabetisierten Frauen, die anfangen, ihren Männern bei der Buchhaltung zu helfen, gar eigene Mikro-Banken. In diesem Zusammenspiel zwischen einer universalistischen Überzeugung („Lesen und Schreiben sind wichtig für die menschliche Entwicklung“) und der Rücksichtnahme auf die speziellen Gegebenheiten partikularer Kulturen erblickt Nussbaum den Kern des von ihr verfochtenen „Aristotelischen Sozialdemokratismus“ (Nussbaum 1999a: 250 ff.; Pauer-Studer 1999). Sicherlich wird es noch lange dauern, bis die Frauen im ländlichen Bangladesh den Männern wirklich gleichberechtigt sind, aber das durch die Alphabetisierung geleistete „empowerment“ hat doch dafür gesorgt, dass sie – zunächst auf kleinster, alltäglicher Ebene – am Gemeinwesen *partizipieren* können. In solchen entwicklungspolitischen Projekten und der dahinter stehenden, von Martha Nussbaum verfochtenen neo-aristotelischen politischen Theorie erblickt Werner Goldschmidt „Utopien mittlerer Reichweite“. Diese könnten die Idee der politischen Freiheit, die im Konzept des „kontroversen öffentlichen Vernunftgebrauchs“ gründe, wiederbeleben in einer Zeit, in der das neoliberale Credo des „There is no alternative“ (TINA) gelte (Goldschmidt 2008: 264 ff.).

IV.2.3 Demokratisierung der UN

Die Schwierigkeiten inter- und transnationaler Demokratisierung zeigen sich deutlich an der vornehmlich wissenschaftlichen Debatte über eine UN-Reform. Diese wäre nur schwer durchzusetzen, weil sie die *faktischen Machtasymmetrien* in der Weltpolitik beseitigen oder zumindest entschärfen würde und sich daher die stärksten Akteure auf globaler Ebene, allen voran die USA, brüskiert fühlten. Dies bekam bereits der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zu spüren, dem die USA 1996 mit ihrem Veto im Sicherheitsrat eine zweite Amtszeit vorenthielten, weil er die Supermacht mit seinen Forderungen nach einer stärkeren Rolle der Weltorganisation in der internationalen Politik provozierte – und es hierbei versäumte, sich Rückendeckung in den USA selbst zu holen, wie es sein in der Sache durchaus nicht weniger resoluter Nachfolger Kofi Annan tat (Paepcke 2004: 396 ff.). Ein Blick auf Boutros-Ghalis Demokratisierungsvorschläge für die UN (Boutros-Ghali 2000) muss angesichts dieser Konfrontation überraschen, denn im Wesentlichen setzte sich der ehemalige oberste Verwaltungsbeamte der UN lediglich für eine bessere Koordination der bestehenden Institutionen ein, erwähnte die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung bei der UN mit keinem Wort (Archibugi/Balduini/Donati 2000: 136) und

forderte auch für den Sicherheitsrat nur eine Gremienvergrößerung entlang des Vorgehens bei der letzten Erweiterung von 1965.

Eine Reform scheitert nicht nur an den realpolitischen Klippen, welche die „nationalen Interessen“ der Großmächte selbst für zaghafte Reformvorschläge darstellen, sondern bereits an der *formal-juridischen* Struktur der UN. Änderungen der Charta können nämlich nur in Kraft treten, wenn ihnen zwei Drittel der Mitglieder der Generalversammlung zugestimmt und sie zwei Drittel der UN-Mitglieder *inklusive* der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ratifiziert haben.¹² Da die Demokratisierung der UN aber zu einem wesentlichen Teil die oligarchische Struktur des höchsten Entscheidungsgremiums der UN, des Sicherheitsrates, zu korrigieren hätte, wäre die Zustimmung der oligarchischen Akteure zum eigenen Machtverlust – und sei es „nur“ zur Abschaffung des Vetos¹³ – sehr unwahrscheinlich.

So nimmt es nicht wunder, dass die meisten Vorschläge für die Einführung einer parlamentarischen Versammlung auf UN-Ebene keine Charta-Änderung vorsehen, sondern eine „Second“ oder „Peoples' Assembly“ zunächst auf Grundlage von Artikel 22 der UN-Charta einzuführen bestrebt sind, der es der Generalversammlung erlaubt, sie beratende Hilfsorgane einzurichten.¹⁴ Dabei geht die Diskussion über eine zweite Kammer der Generalversammlung bzw. eine Repräsentationsreform der Generalversammlung bereits erstaunlich in die Tiefe – zum Beispiel in den Beiträgen zu einer Konferenz, die sich mit „a more democratic UN“ (CAMDUN) befasste und 1990 in New York stattfand. Dort wurde etwa gefordert, die nationalen Vertreter der zweiten Generalversammlungs-Kammer direkt wählen zu lassen. Das Problem, dass undemokratische Mitgliedsstaaten der UN ein solches Prozedere torpedieren könnten, wurde nicht als solches anerkannt; schließlich hätten bspw. Schwarze zu Zeiten der Rassentrennung in den USA z. T. auch

12 Art. 108, UN-Charta.

13 In Wahrheit räumt das Veto den Ständigen Mitgliedern sogar die Möglichkeit eines „Doppel-Vetos“ ein. Das Veto gilt eigentlich nur für substanzielle, nicht für verfahrensmäßige Fragen. Diese Regelung hat freilich dazu geführt, dass die Veto-Mächte einen Abstimmungsgegenstand oft einfach als substanzielle Angelegenheit deklarierten, um dann ihr Veto einlegen oder damit drohen zu können (siehe den Beitrag von Hans Koechler in: Barnaby 1991, S. 238-245).

14 Alternativ wird vorgeschlagen, das UN-Parlament über die Inter-Parliamentary Union (IPU), eine NGO aus nationalen Parlamentariern, zu institutionalisieren (siehe z. B. Bummel 2005: 28 f.). Ohne die Maschine weder des UN- noch des Staaten-Systems wäre ein auf zivilgesellschaftlicher Vertrags-Basis konstituiertes Parlament der „öffentlichen Weltmeinung“ denkbar, das dann allerdings *keinerlei* öffentliche Gewaltbefugnisse hätte (Falk/Strauss 2001).

nicht die Möglichkeit gehabt, ihre eigenen Staatenverteter zu wählen, wohl aber nationale Ämter (Beitrag von Elizabeth R. Dana in: Barnaby 1991, S. 125-127). Zudem wurden bereits Methoden für die bessere Volks-Repräsentation in den riesigen Welt-Wahldistrikten einer möglichen „Second Assembly“ sowie für eine geeignete Sitzverteilung der Staatenrepräsentanten in der Generalversammlung erörtert, die einerseits Machtkonzentrationen vermeidet, andererseits Kleinst-Staaten nicht mehr dieselbe Stimmenzahl wie bevölkerungsreichen Staaten – nämlich eine – zuteilt (siehe die Beiträge von David Chapman und Hanna Newcombe in: Barnaby 1991, S. 128-136 und 226-228).

Im Sinne der von Norberto Bobbio hervorgehobenen Wechselwirkung zwischen demokratischer Staatenwelt und demokratisierter internationaler Gemeinschaft (s. o.) argumentieren Befürworter einer „UN Parliamentary Assembly“ (UNPA), ein solches Gremium habe selbst demokratisierenden Einfluss auf undemokratische Staaten (Bummel 2005: 29 f.). Nach der Besetzung der UNPA zunächst mit nationalen Parlamentariern und einer späteren Direktwahl¹⁵ hoffen UN-Reformer, dass die Institutionalisierung des Gremiums eine Evolution der Rechtswirklichkeit in Gang setzt, die schließlich dazu führen könnte, das UN-Parlament als ein Hauptorgan der Vereinten Nationen zu verankern – wofür freilich eine Charta-Änderung nötig wäre (Childers/Urquhart 1994: 178). Hinsichtlich der *Aufgaben* des Weltparlamentes sind die Plädoyers für eine Demokratisierung der UN, die oft von Insidern des UN-Systems wie dem ehemaligen stellvertretenden Generalsekretär Brian Urquhart stammen, eher zurückhaltend. Zwar soll das Parlament die „principal organs“ der UN kontrollieren können, aber nicht das Haushaltsrecht bekommen (ebd.: 179).

Insgesamt bleiben die konkreten Reformvorschläge, die eine Parlamentarische Versammlung bei der UN betreffen, stark souveränitätslastig, stellen die Konzeption *internationaler Politik zwischen* Staaten nicht in Frage und setzen höchstens durch eine mögliche Direktwahl des UN-Parlaments *transnationale*, das heißt Nationen übergreifende und sie durchdringende, Impulse. In dieser vorsichtig reformistischen, aber traditionell auf Frieden und Sicherheit *zwischen Nationen* ausgerichteten Perspektive lassen sich auch Vorschläge verorten, die der friedlichen Streitbeilegung in Kapitel VI der UN-Charta mehr Gewicht einräumen wollen sowie den verstärkten Einbezug der Generalversammlung bei Fragen der Sicherheitspolitik und die Schaffung von Hilfsorganen des Sicherheitsrates nach Artikel 29 der UN-Charta fordern (Czempiel

15 Siehe den Appell des „Uno-Komitees“ vom April 2007: <http://de.unpacam.paign.org/appeal/index.php> [Stand: 25.02.2008].

1994). Demgegenüber nehmen eher auf das Individuum konzentrierte Reformbestrebungen die Weltgerichte in den Blick und fordern eine stärker von den nationalen Gerichtshöfen entkoppelte eigenständige Rolle des *transnational* operierenden Internationalen Strafgerichtshofes (vgl. Abschnitt I.3.1) und die Klagebefugnis für nicht-staatliche Akteure vor dem ICJ, dem Internationalen Gerichtshof (Kuper 2004: 148 ff.).

Die internationale, d. h. auf staatliche bzw. Volks-Souveränität rekurrierende, und die transnationale, d. h. auf das weltbürgerliche Individuum rekurrierende, Dimension demokratischer UN-Reformen können sogar in ein wechselseitiges Spannungsverhältnis geraten, worauf Jürgen Habermas hellstichtig aufmerksam macht. Habermas schwebt eine künftige Generalversammlung vor, die sich aus Abgeordneten der jeweiligen nationalen Parlamente zusammensetzt (Habermas 2007: 450). Diese Repräsentanten wären nun zugleich für die Vertretung der partikularen Interessen ihrer Staatsbürger und die Interessen derselben Bürger in ihrer Rolle als *Weltbürger* zuständig. Selbst wenn sich die visionierte UN-Generalversammlung in zwei Kammern aufteilte – eine Staaten- und eine Weltbürger-Abteilung –, blieben die jeweiligen Repräsentanten ja immer noch territorial gebunden, und es stellte sich in einer solcherart demokratisierten UN die „kritische Frage“ (ebd.: 451), wann die Verantwortung gegenüber der eigenen Nation hinter die Verpflichtungen der Einzelstaaten gegenüber der internationalen Gemeinschaft zurückzutreten habe.

Der von *allen* im weitesten Sinne realistischen (auf die Realpolitik Rücksicht nehmenden) UN-Reformkonzepten mit einkalkulierte, wenn nicht gewünschte Fortbestand des „nationalen Interesses“ scheint die Wirkmächtigkeit genau dieser Konzepte zu torpedieren. Aus diesem Grund weist Paul Kennedy in seinem kompetenten Überblick über die UN-Reformdebatte der Utopie einer Welt-Legislative gleich ihren Platz im „dustbin of history“ zu (Kennedy 2006: 214 f.). Stattdessen plädiert Kennedy für eine Generalversammlung, die sich als „Parliament of Man“ versteht, aber mehr im Sinne des britischen „House of Lords“ in seiner gegenwärtigen Form: als Forum der Weltöffentlichkeit, nicht als gesetzgebendes Organ (ebd.: 274 f.). Eine mögliche Erweiterung des Sicherheitsrates um Ständige Mitglieder wie Deutschland bzw. die EU, Indien, Brasilien oder Japan und die unvermeidliche Debatte über die größere Anzahl von Veto-Mächten verwirft Kennedy und schlägt lediglich eine Vergrößerung des Gremiums um acht oder neun nicht-ständige Mitglieder vor (ebd.: 250 ff.). Welche Blockaden und Verwerfungen die Reform des Sicherheitsrates schließlich hervorrufen kann, hat die Auseinandersetzung der Generalversammlung mit dem Thema im Vorfeld

ihres „Weltgipfels“ 2005 wieder einmal deutlich gemacht (Volger 2007a: 524-530).

Neben einer realpolitisch möglichen Erweiterung des Sicherheitsrates plädiert Paul Kennedy für einen effizienter zusammengesetzten und organisierten Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der die ihm in der Charta übertragene Koordinierung zwischen den der UN angeschlossenen Organisationen wie IWF und Weltbank und den UN-Hauptorganen endlich effektiv wahrnehme (Kennedy 2006: 270 f.). Angesichts der weltpolitischen *Realitäten* und ihrer enormen juridisch-formalen und faktischen Machtasymmetrien sind solche vorsichtigen Transformationen sicherlich die ehrlichsten und einzig machbaren.

IV.3 Individuum statt Staat?

Transnationale Demokratie und die Anerkennung der Anderen

IV.3.1 Demokratie-Konzepte jenseits des Nationalstaates

Die realpolitisch möglichen (und nötigen!) Reformen der real existierenden Weltorganisation UNO mögen dafür sorgen, den Spielraum im Wesentlichen *internationaler* Demokratie konkret zu vergrößern. Jedoch zeigen sie der Realität keine normative „Möglichkeitsrichtung“ auf, das heißt sie erliegen der gleichen Versuchung wie die liberale Demokratietheorie: das demokratische „Ideal“ wird der Realität angepasst, anstatt in der Realität Gelegenheiten für das aufzuspüren, was Demokratie *sein soll* und konstitutiv zum etymologischen Gehalt der Demokratie – „Regierung oder Macht des Volkes“ – dazugehört (Sartori; s. o.). Nun ist es schwierig, auf weltpolitischer Ebene einen einheitlichen „demos“ zu konstruieren. Daher treten Konzepte *transnationaler Demokratie*, die im Gegensatz zu den realpolitischen UN-Reformvorschlägen meist in einen breiten analytisch-theoretischen Rahmen eingebettet sind, zumeist in ein Spannungsverhältnis zu der eher *internationalen* Auffassung von Demokratie jenseits des nationalen Kontextes. Denn die normativen Varianten transnationaler Demokratie privilegieren zumeist die für jedes Individuum universell geltenden Menschenrechte vor der Volkssouveränität, die im *internationalen* und auf Vertrag, nicht Verfassung (vgl. Maus 2007; s. o.), basierenden Politik- und Rechtsverkehr zwischen einzelnen Staaten erhalten bleibt, ja zumindest *formal* gar geschützt wird.

Das institutionelle Gefüge der EU wird in der Politikwissenschaft als der weltweit am weitesten entwickelte Versuch gesehen, transnationale demokratische Politik- und Entscheidungsstrukturen zu etablieren (Erne/

Gross/Kaufmann/Kleger 1995). Die Institution des direkt gewählten und zunehmend mit legislativen Kompetenzen ausgestatteten Europa-Parlaments, aber auch das Kommunalwahlrecht von EU-Bürgern oder die Freizügigkeit für Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten auf dem EU-Territorium seien als „the most encouraging site for the development of new forms of political community“ in der „post-westfälischen“ Staatenwelt anzusehen (Linklater 1998: 203). Zwar ist auch in der EU ein Streit zwischen national dominierten Institutionen wie dem Ministerrat oder dem Rat der Staats- und Regierungschefs und den transnationalen Teilen des europäischen Politiksystems entbrannt. Doch empfiehlt es sich, nicht auf eine der beiden Alternativen Staatenbund oder Bundesstaat zu setzen, sondern die EU als „cosmopolitan democracy“ zu begreifen, die politische Autoritäten und damit auch die Instanzen vervielfacht habe, vor denen die EU-Bürger demokratische Rechte einfordern können (Goodman 1997: 183). Zudem hat die europäische Integration auch auf substaatlicher Ebene regionale Demokratisierungsprozesse angestoßen (ebd.: 190). Wenn die EU-Ebene allerdings für immer größere Teile der transnational geltenden Gesetzgebung zuständig ist, den Gesetzgebungsprozess aber maßgeblich der von nationalen Regierungen bestellte Ministerrat gestaltet, so lässt sich mit Recht von einem „europäischen Demokratiedefizit“¹⁶ sprechen. Um die europäische Gesetzgebung unter stärkere demokratische Kontrolle zu stellen, wären komplementär durch Direktwahl in den Ministerrat entsandte Delegierte oder auch transnationale Quoren für europäische Volksabstimmungen denkbar (Zürn 1998: 353 ff.). Solche Elemente der Mehrheitsdemokratie auf transnationaler Ebene setzen gleichwohl einen gemeinsamen, staatsübergreifenden politischen Raum wenigstens in Ansätzen voraus (Ebd.: 357) – ein ausschließlich ökonomisches Interesse der beteiligten Akteure reicht nicht aus.

Auf weltpolitischer Ebene dürfte es allerdings fraglich sein, ob sich das kosmopolitische Bewusstsein eines „gleichen weltbürgerlichen Schicksals“ bereits herausgebildet hat. Und selbst wenn es sich herausbilden sollte, so untergrube wahrscheinlich die Riesenhaftigkeit des so geschaffenen Welt-Gemeinwesens den Gedanken effektiver Kontrolle der Repräsentanten durch die Repräsentierten, wie er mehrheitsdemokratischen Verfahren ja zugrunde liegt. Damit stellt sich die Herausforde-

16 Interessanterweise offenbarte sich die von den Unionsbürgern empfundene Ferne der EU zu ihrer politischen Lebenswelt in einem negativen Akt. Die Ablehnung der EU-Verfassung in den Volksabstimmungen Frankreichs und der Niederlande von 2005 kann man durchaus als ein Moment beschreiben, in dem sich ein wahrhaft europäischer *demos* konstituierte (vgl. hierzu Brunkhorst 2006).

rung des „Demokratiedefizits“ auf globaler Ebene noch einmal verschärft dar. Demokratierelevante Dimensionen wie Führungsstruktur, Wahlprozeduren, Transparenz und Unabhängigkeit von Partikularinteressen sind bei globalen Organisationen wie der UN sowie bei funktionalen und regionalen, trans- und international arbeitenden Organisationen mehr oder minder stark ausgeprägt. Thomas D. Zweifel kommt in seiner empirischen Studie zu transnationaler Demokratie zu dem Ergebnis, dass Internationaler Strafgerichtshof (ICC) und EU die „demokratischsten“ internationalen Organisationen sind, während die UN und die Afrikanische Union das größte Demokratiedefizit aufweisen (Zweifel 2006: 18 ff., 176).

Zweifels Untersuchungskriterien könnten allerdings genauso gut für nationalstaatliche Demokratien gelten, ja entspringen vielleicht sogar noch ganz dem „methodologischen Nationalismus“ (U. Beck; vgl. Abschnitt II.2.2), der es den Sozialwissenschaften versagt, die Transnationalisierungsprozesse der Weltpolitik in ihrer Neuheit zu erfassen. Genau dies zu tun, behaupten normativ ambitionierte Konzepte transnationaler Demokratie, die der britische Politikwissenschaftler Anthony McGrew (1997a) in drei Richtungen differenziert. „Democratic intergovernmentalism“ betont die weiterhin zentrale Rolle souveräner Staaten und Regierungen in internationalen Beziehungen, fordert aber durchaus mehr Mitsprache der transnationalen Zivilgesellschaft (s. u.) ein. Insgesamt überträgt diese Form transnationaler Demokratietheorie den (klassisch-) liberalen Pluralismus auf die Ebene einer „global governance“ – allerdings *ohne* mehrheitsdemokratische Verfahren. Damit handelt sich die pluralistische „Global Governance“-Perspektive (s. Abschnitt II.2.2) freilich das in den Internationalen Beziehungen sehr alte Problem ein, die enormen realen Macht-Ungleichgewichte der einzelnen weltpolitischen Akteure (= Staaten) auszublenden. „Transnational republicanism“ forciert demgegenüber einen radikalen, man könnte auch sagen: *libertären* statt liberalen, „bottom-up“-Pluralismus, sucht nach einer transnational geltenden, aber zugleich in einzelnen politischen Gemeinwesen *verankerten* politischen Konzeption des guten Lebens, lehnt mithin zentralisierte, souveräne Machtzentren jeglicher Art ab (Burnheim 1985) und identifiziert als Hauptakteure so verstandener transnationaler Demokratie kritische soziale Bewegungen, die Staaten und „Global Governance“-Strukturen durch ihr politisches Handeln herausfordern. Damit fehlt diesem Konzept allerdings ganz explizit eine Idee der Volkssouveränität oder besser: des „demos“ oder der „demos“ jenseits der nationalen Ebene, da der *Herrschafts*aspekt des „etymologischen Ideals“ von Demokratie komplett abgelehnt wird. Dagegen entwickeln Konzeptionen von „cosmopolitan democracy“ eine klare Vorstellung von einer

globalen *rule of law*, einem kosmopolitischen „Grundgesetz“. Dieses setzt sich aus bestimmten fundamentalen (mensenrechtlichen) Kernnormen zusammen, die von der internationalen Gemeinschaft notfalls auch gegen die Souveränität der Einzelstaaten durchgesetzt werden können. Damit provoziert diese Variante transnationaler Demokratie den kritischen Hinweis, dass sie die liberalen westlichen Vorstellungen handlungsleitender Menschenrechte gegenüber anderen kulturellen Fassungen von Menschenrechten privilegiere (vgl. hierzu auch Abschnitt II.3.4). Kosmopolitisch orientierte Demokratietheoretiker postulieren die Einheit traditionell-territorialer und neuer transnationaler Demokratie, deren Kerninstitution im Idealfall ein voll entfaltetes Weltparlament wäre. Nur: in welchen (Konflikt-)Fällen entscheidet welche politische Autorität, und welche Mehrheit auf welcher Ebene gibt den Ausschlag? Diese wichtigen Fragen bleiben bei „cosmopolitan democracy“ unbeantwortet (McGrew 2002: 158 ff.).

Die Ansätze „democratic intergovernmentalism“, „transnational republicanism“ und „cosmopolitan democracy“ lehnen alle einen Weltstaat im eigentlichen Sinne als potenziell despotischen, allgegenwärtigen Leviathan ab. Mit dem deutschen Bewegungsforscher Roland Roth lassen sich diesen transnationalen Demokratie-Konzeptionen allerdings auch Vorstellungen hinzufügen, die sehr wohl für staatliche Strukturen auf Weltebene (insbesondere ein globales Gewaltmonopol) plädieren (Roth 2005: 87 ff.). Die auf „Global Governance“ rekurrierende Perspektive „democratic intergovernmentalism“ begreift transnationale Demokratie im Wesentlichen als *internationale* Demokratie und lässt sich in den oben erörterten Vorschlägen zur Demokratisierung der UN wiederfinden. In Kapitel V wird versucht, eine eigene Vorstellung „transnationalen Republikanismus“ zu entwickeln, während die *Akteure* in dieser Sichtweise transnationaler Demokratie, NGOs und soziale Bewegungen, weiter unten (Abschnitt IV.3.2) in den Blick genommen werden. Daher werden im Folgenden nur die *Weltstaats-Ansätze* (1.) und *kosmopolitische Demokratiekonzepte* (2.) eingehender beleuchtet.

Zu 1.: Vor dem Hintergrund des kriegerrischen deutschen Faschismus entwickelte zwischen 1938 und 1940 eine Gruppe aus Europa emigrierter Intellektueller in den USA (unter ihnen Hermann Broch und Thomas Mann) die Deklaration „City of Man“ (Agar et al. 1941: 97 ff.). Um einen „starken Frieden“ für die Welt zu erreichen – und das bedeutete für die Beteiligten *kein* auf Nachgeben gegenüber den Faschisten beruhendes „Appeasement“ –, sollte nicht mehr eine aus souveränen Nationalstaaten zusammengesetzte Weltorganisation wie der Völkerbund (oder später die UN), sondern eine „City of Man“ entstehen, „the Nation of Man embodied in the Universal State, the State of States“. In der Vor-

stellung der europäischen Emigranten verlagert dieser die Nationalstaaten in sich einschmelzende Weltstaat seine Macht auf die lokale Ebene; ultimative Entscheidungsautorität wäre allerdings das globale Politiksystem inklusive Weltparlament und Weltpräsident (ebd.: 24 ff.). Angesichts der faschistischen Katastrophe mag es verständlich erscheinen, wenn sich der Weltstaat auf eine starke „federal force“ verlassen soll, die für die notfalls gewaltsame Durchsetzung der demokratischen Weltnormen zuständig ist. In diesem Zusammenhang versuchen die Autoren der Deklaration allerdings, Demokratie von bloßer Meinung und Meinungsfreiheit abzugrenzen und sie metaphysisch zu fundieren als „highest religion embodying the essence of all higher religions“. Wie totalitäre Philosophie jegliche Politik im Staat verorte, so leite sich Demokratie vom Gebot der Humanität her; mehr noch, bei Demokratie handele es sich um „*dictatorship of humanity*“ (ebd.: 33 f. – Hervorheb. CC). Welt-Demokratie als Diktatur, und sei es auch die der Menschlichkeit – mit dieser Formel schafft der Text der Deklaration „City of Man“ neu, was er doch eigentlich *abschaffen* wollte: eine, um es mit Giorgio Agamben zu sagen, *souveräne Macht*, einen globalen Leviathan – vielleicht in Gestalt des Welt-Präsidenten und Oberkommandierenden einer Welt-Armee –, der aus einem „Gesetz der Humanität“ (s. Abschnitt III.2.1) die Befugnis ableitet, den Ausnahmezustand – die Bedrohung der Weltreligion Demokratie durch „undemokratische“ Feinde – zu definieren und damit jenen verhängnisvollen Zirkel von Recht und Gewalt zu initiieren, der letztlich das absolut tötbare „nackte Leben“ aus sich ausscheidet (s. Abschnitt II.4.1).

Diesen Fallstricken versucht Ottfried Höffe jüngere Begründung für einen demokratischen Weltstaat zu entgehen. So will Höffe seine visionierte Weltrepublik als komplementär, nicht alternativ zu den einzelnen Mitgliedsstaaten verstanden wissen; die ultimative politische Entscheidungsautorität (Souveränität) der Weltebene ist ausgeschlossen (Höffe 1999). Der „ultraminimale Weltstaat“ soll zum Beispiel nicht für sozial(staatliche) Fragen zuständig sein, sondern sogar vordringlich die Selbstbestimmung der Einzelstaaten schützen und fördern (Höffe 1998: 212, 215). Hinzu kommen „erweiterte Funktionen“ eines globalen Minimalstaates wie das Recht auf Interventionen vor allem gegen Genozide, die Bekämpfung von Umweltschäden, Drogenhandel und ABC-Waffenverbreitung (ebd.: 221). Damit freilich nähert sich diese im Kern dem Liberalismus verpflichtete Weltstaats-Variante transnationaler Demokratie dem „cosmopolitan law“ an, das Theoretiker wie David Held einfordern.

Zu 2.: In seinem Grundlagenwerk zu einer kosmopolitischen Demokratietheorie schließt sich Held den Vorschlägen zur Einrichtung einer

„global assembly“ im Rahmen einer UN-Reform an und radikalisiert sie gleichsam, da sich ein Weltparlament zuerst nur aus Abgeordneten demokratischer Staaten konstituieren solle. Langfristig könne sich das Gremium tatsächlich zur globalen Legislative weiterentwickeln, die unter Umständen sogar die UN ersetze (Held 1995: 273). Auf diese Weise vermeidet Held kurz- bis mittelfristig die Schwierigkeit aller UN-Demokratisierungsbemühungen, dass nicht alle Mitgliedsstaaten demokratische Rechtsstaaten sind. Auf der anderen Seite blendet er aus, dass ja irgendeine Instanz definieren muss, wer denn eigentlich zu den „democratic peoples“ dazugehört und wer nicht. Unter den gegenwärtigen machtpolitischen Bedingungen obläge diese Definitionsmacht wohl unstrittig den „westlichen“ repräsentativ-demokratischen Industriestaaten. Diese würden, wie bereits der Kosovo-Krieg der NATO eindrucksvoll bewiesen hat, wohl auch das von Held eingeforderte internationale „law enforcement“ maßgeblich vorantreiben, das heißt *effektiv* die Fälle identifizieren können, in denen eine eigenständige internationale Armee kosmopolitische Demokratie gegen „Schurken-Attacken“ verteidigte (ebd.: 276 f.).

Der Fokus dieses robusten „cosmopolitan law“ liegt eindeutig auf dem Individuum. Dies zeigen die fundamentalen Grundprinzipien des Kosmopolitismus, die Held anführt: die gleiche Würde aller Menschen, die aktive Selbstbestimmung und die persönliche Verantwortung und Rechenschaftspflicht (Held 2007: 260 f., 262). Dieser ethische Individualismus liegt auch der konkreten Politik-Konzeption zugrunde, die Held auf weltpolitischer Ebene befürwortet: eine transnationale Erneuerung der Sozialdemokratie¹⁷, die ihre nationalstaatlichen Kompromisse zwischen Regierung und Bürgern einerseits und Kapital, Arbeit und Staat andererseits in der Weltpolitik erneuern sollte. Die globalisierte sozialdemokratische Bewegung widersetzt sich dem Neoliberalismus der globalen Eliten und fordert öffentliche Leistungen auf Welt- und Weltregionalebene sowie politische Vorgaben für den Weltmarkt ein. Nach links grenzt sich der transnationale Sozialdemokratismus mit seiner kompromissorientierten Handlungsweise zugleich von „radikalen“ Globalisierungsgegnern ab (ebd.: 37 ff.).

Diese neue Sichtweise auf das Politische, die sich selbst bereits „cosmopolitical“ (Archibugi 2003a) nennt, beruft sich gleichwohl auf

17 Helds kosmopolitischer Sozialdemokratismus unterscheidet sich fundamental vom „Aristotelischen Sozialdemokratismus“, den Martha Nussbaum vertritt (s. o.). Während Held auf der Ebene der herrschenden Institutionen für einen Interessenausgleich zwischen internationalen Regimen und Weltbürgern plädiert, setzt Nussbaum auf partizipatorisches „empowerment“ von unten.

ein weltbürgerliches Lebensgefühl, das bisher vor allem politischen, ökonomischen und kulturellen Eliten vorbehalten war. Daher fordern kosmopolitische Theoretiker ansatzimmanent bereits, „cosmopolitan democracy“ weniger als eine Durchsetzung individualistischer, „westlicher“ und liberaler Normen zu konzipieren, sondern vielmehr die geschichtliche Verbindung von Kosmopolitismus und Kapitalismus zu entwirren und mehr Rücksicht auf weltweite Differenzen zu nehmen sowie den Wert globaler Solidarität stärker zu akzentuieren (Calhoun 2003). Kosmopolitismus habe sich sowohl gegen Kommunitaristen zu verteidigen, die Moralität auf partikuläre Gemeinschaften begrenzen, als auch gegen Realisten und postmoderne Theoretiker, die es ablehnen, politische Normen moralisch zu beurteilen. Dagegen markierten kosmopolitische Normen die „Moralität des Rechts“ selbst und sorgten dafür, die innerhalb der Nationalstaaten bestehende Lücke zwischen „citizens“ und den politisch entmündigten Migranten einerseits aufzufüllen und andererseits immer wieder sichtbar zu machen (Benhabib 2006: 19 f., 36).

Dabei stehen kosmopolitische Demokraten freilich vor dem Problem, durch die Überbetonung universalistischer Normen und Politik-Prinzipien die konkreten – und das bedeutet: *partikularen* – Erfahrungen der Menschen in der Geschichte zu vergessen. So lässt sich das Schicksal der europäischen Juden im 20. Jahrhundert als paradigmatisch für eine Gegenwart begreifen, in der sich die nationalstaatliche Bindung von Volk und Territorium zunehmend auflöst. Gleichwohl ist die jüdische Erfahrung – die Staatenlosigkeit und die Vernichtung durch die Nazis – nicht einfach aus ihrem besonderen historischen Kontext herauszulösen; es ist und bleibt eine *jüdische* und keine universale Erfahrung (Sznajder 2008). Umgekehrt ließe sich damit am jüdisch-kosmopolitischen Beispiel zugleich demonstrieren, dass *Partikularität selbst universal ist*.

Im Gegensatz zu einer solchen Perspektive argumentiert Andrew Kuper, dass die institutionellen Reformvorschläge kosmopolitischer Demokratietheoretiker (Held 1995a & 1998; Archibugi 1998; Galtung 2000) *noch nicht universal genug* seien, da etwa die visionierten Weltparlamente nach wie vor auf territorialer und staatlicher Repräsentation beruhten. Zudem könnten die Welt-Bürgervertretungen bei einer Größe von bis zu 6000 Abgeordneten kaum effizient arbeiten (Kuper 2004: 160 ff.). Dagegen spricht sich Kuper im Sinne *funktionaler* (nicht territorialer) Differenzierung für eine „global assembly“ aus, die aus staatlichen wie nicht-staatlichen Repräsentanten bestehe. Bevor sich diese zur Wahl stellen könnten, müssten sie bestimmten demokratischen Grundkrite-

rien¹⁸ genügen (Ebd.: 170). Dem kritischen (und demokratierelevanten) Problem, *wer* diese Kriterien aufstellt, *wer* ihre Einhaltung überwacht und schließlich: *wer die Wächter bewacht*, stellt sich Kuper allerdings nicht. Wenn die menschenrechtlichen Kernnormen, die ein „cosmopolitan law“ im Notfall auch militärisch gegen die Souveränität der Einzelstaaten durchzusetzen hätte, nicht klar definiert und die Entscheidungsprozeduren in einem solchen Ernstfall nicht von allen möglichen Betroffenen gemeinsam beschlossen werden (Held 2007: 229 ff.), verkommt „cosmopolitan democracy“ zu einer Parodie ihrer selbst, da sie so nur hegemoniale Strukturen der Weltpolitik durch- und fortzusetzen vermag.

Kann man auch mit Andrew Kupers „nicht-etatistisch“ und „funktional“ ausgerichteter Perspektive die kosmopolitische Demokratie-Konzeption kritisieren, so ist diese doch der weltstaatlichen Variante klar vorzuziehen. „Cosmopolitan democracy“ vermag mehr Rücksicht auf globale Differenzen und partikuläre Fassungen von Volkssouveränität zu nehmen. Letztlich läuft das Konzept auf die Institutionalisierung einer „globalen Mehrebenendemokratie“ mit multiplen politischen Entscheidungsautoritäten hinaus. Demokratietheoretisch böte in einem solchen komplexen System die Kommune den Raum für direkte Bürgerbeteiligung, der Nationalstaat wäre der Ort repräsentativer Demokratie, während auf supranationaler Ebene liberal-pluralistische „Global Governance“-Verhandlungssysteme dominierten (Münch 1998: 408 f.).

IV.3.2 Transnationale zivilgesellschaftliche Akteure

Die *transnationalen* Varianten weltpolitischer Demokratisierungskonzepte („demokratische Weltrepublik“, „transnational republicanism“, „cosmopolitan democracy“) fokussieren sich auf weltbürgerliche Einzelpersonen, nicht auf Staaten als Basiseinheiten einer Demokratie jenseits des nationalen Rahmens. Die kosmopolitischen (Menschen-)Rechte der Individuen sollen sogar im Zweifelsfall gegen die Nationalstaaten – sofern sie in der Vision überhaupt noch existieren – eingeklagt werden können, wie es eine kosmopolitische Demokratietheorie zentral einfordert. M. a. W. Menschenrechte brechen Souveränität. Doch die einzelnen Bürger sind in einer demokratischen Perspektive nicht nur Träger vorpolitischer Rechte in dem Sinne, dass solche öffentlichen Garantien politische Teilhabe überhaupt erst ermöglichen. Insbesondere in einer partizipationsorientierten Demokratie-Auffassung kommt es auch darauf

18 Kuper nennt im Einzelnen neun: „basicness, inclusiveness, distributive subsidiarity, democratic control, permanence, non-deception, audit, non-dependence, non-partisanship“ (Kuper 2004: 166 ff.).

an, die Bedingungen der Möglichkeit zu analysieren und aufzuzeigen, wie sich die politischen Menschenrechte *real* einlösen lassen. Für die Weltpolitik hat sich seit den frühen 1990er Jahren eine umfangreiche politiksoziologische und -wissenschaftliche Debatte entfaltet, welche die möglichen Akteure einer partizipatorischen Weltpolitik in der so genannten transnationalen „Zivilgesellschaft“ verortet sieht. Deren informelle Verfasstheit sei angesichts der staatenzentrierten Machtasymmetrien in der internationalen Politik am besten geeignet, Weltpolitik tatsächlich zu einer Angelegenheit der Weltbürger – und nicht nur nationaler Regierungen – zu machen, so lautet die weit verbreitete optimistische These.

Im Fortgang des Diskurses mehren sich allerdings die skeptischen Stimmen, die vor einer radikaldemokratischen Idealisierung insbesondere der *transnationalen* „Zivilgesellschaft“ warnen und auf die „realen Dilemmata“ einer angeblich von Markt und Staat unabhängigen Sphäre verweisen (Alexander 1998). Unter dem Eindruck der „sanften“ Revolutionen der Straße, die ab dem Ende der 1980er Jahre die totalitären Regime der Ostblock-Staaten zu Fall brachten, wurde die Deutung der Zivilgesellschaft als „Mezzo-Struktur“ zwischen individuellem Umfeld und Staat zwar äußerst populär – „Zivilgesellschaft“ kann aber auch auf zweierlei Weise anders verstanden werden (Sztompka 1998: 191 ff.). Die eine Deutung rückt die Zivilgesellschaft nah an den Markt heran. So nahm Marx in seinem Aufsatz zur „Judenfrage“ den universalistischen Impetus der bürgerlichen Revolutionen und der durch sie geschaffenen (Grund-)Rechtsstruktur in den Blick. Die aufklärerische Haltung der zur herrschenden Klasse aufstrebenden Bourgeoisie verschleierte allerdings die dann geschaffene soziale Realität, in der sich die dominierende soziale Gruppe selbst zu der sehr partikularen Freiheit verholfen habe, möglichst ohne staatliche Regulierungen profitorientiert zu produzieren (Marx 1957; Hohendahl 2000: 54-62).¹⁹ Daneben liefert die Zivil- der Gesamtgesellschaft deren „normative glue“; soziokulturell schafft und reproduziert Zivilgesellschaft ein „Wir-Gefühl“, das eine Gesellschaft überhaupt erst zu einer macht. Damit kann die jeweils dominierende soziale Interessengruppe aber – mit Gramsci (s. Abschnitt II.2.1) – ihre

19 So sah etwa John Locke „Ursprung und Ziel des Staates und der Regierung“ vornehmlich in den gesetzlichen Freiheitsgarantien für die körperliche Integrität der Bürger *und* ihren (privaten) Güterbesitz. Mehr noch, zum Individuum wird man in dieser Perspektive nur dadurch, dass man besitzt bzw. durch das, was man besitzt (vgl. Lambrecht 1999: 219). Die bürgerlich-demokratischen Verfassungen sollten diese Form des (Markt-) Individualismus dann mit den Bestimmungen zum Schutz des Privateigentums politische Wirklichkeit werden lassen.

„Hegemonie“ herstellen und behaupten und so auch die für sie komfortabelsten Rechts- und Wirtschaftsstrukturen einer Gesellschaft forcieren.

Auf transnationalen bzw. weltpolitischen Ebene sind es vor allem die NGOs (Non-Governmental Organizations), die das demokratische und demokratisierende Potenzial der „Zivilgesellschaft“ repräsentieren könnten. Allerdings sind die NGOs selbst selten repräsentativ in einem universellen Sinne, da sie kaum allgemeiner öffentlicher Kontrolle unterliegen (Leggewie 2003: 147 ff.) und zum Teil nicht einmal *intern* demokratisch aufgebaut sind (Gebauer 2001: 101); es handelt sich bei NGOs eben vor allem um Vertreter partikularer Interessen. Die Interessengebundenheit des eigenen politischen Wirkens zu verschleiern, fällt den NGOs nicht schwer, da sie sich selbst als „Moralunternehmer“ inszenieren (Roth 2005: 118 ff.) und in der Öffentlichkeit oft so wahrgenommen werden. Daher sind sie auch von der Veröffentlichung ihrer Aktionen in den Medien abhängig, um auf sich aufmerksam zu machen. Dadurch aber besteht die Gefahr, dass bald die Inszenierung über das Thema entscheidet, und nicht umgekehrt (Gebauer 2001: 114). Viele NGOs sind zudem auf öffentliche Finanzierung angewiesen, können also staatskritische Positionen nicht wirklich beziehen, wenn sie die eigene Existenz nicht gefährden wollen (Hirsch 2002: 209). Hinzu kommen unter dem Gesichtspunkt demokratischer Gleichheit bedenkliche hierarchische Binnendifferenzierungen der „NGO-Szene“, in der die Organisationen aus der nördlichen Hemisphäre ungleich mehr Geld, Einfluss und mediale Präsenz in die Waagschale werfen können als zivilgesellschaftliche Vereinigungen aus dem „globalen Süden“ (Nanz/Steffek 2007). Unterschiedliche NGOs sind in unterschiedlich hohem (oder geringem) Maß bei internationalen Organisationen eingebunden und setzen sich in dieser staatsdominierten Sphäre generell den „Risiken einer asymmetrischen Kooperation“ aus (Brand/Brunnengräber/Schrader/Stock/Wahl 2000: 125). Während die ILO (International Labour Organization) tripartistisch (zu gleichen Teilen von Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften) geführt wird, sind NGOs bei den internationalen Wirtschaftsinstitutionen wie der WTO oder IWF und Weltbank kaum akkreditiert (Klein/Walk/ Brunnengräber 2005: 58; Mohr 2005).

Gerade letztere Organisationen stehen aber im Kreuzfeuer der transnationalen Globalisierungskritik. Während man Nicht-Regierungsorganisationen eher als hochgradig professionalisierte Polit-Akteure innerhalb des herrschenden Systems bezeichnen könnte, verlässt sich die neue und sehr bunte transnationale soziale Bewegung der Globalisierungskri-

tik (Leggewie 2003) eher auf *gegeninstitutionellen* Protest.²⁰ Die Bewegung bildete sich vor dem Hintergrund internationaler Finanz- und Wirtschaftskrisen wie der Asien-Krise 1997 und zunehmender internationaler Finanzspekulation an Börsen und Devisenmärkten sowie der massiven internationalen sozialen Ungleichheit. Entscheidend für die schnelle Ausbreitung des neuen netzwerkförmigen Protestes sind die elektronischen Medien wie das Internet, das allerdings zugleich zu einer Beschleunigung des Mobilisierungs- und Thematisierungszyklus (Raschke 1999: 69) führt und dem Aufbau wirkungsvoller Gegeninstitutionen damit eher abträglich ist. Andererseits ließe sich die moderne Kommunikationstechnologie als erstes Anzeichen einer (transnationalen) Weltöffentlichkeit deuten. Allein: auch diese Form der Öffentlichkeit, die eng mit Konstitution und Struktur der transnationalen sozialen Protestbewegung zusammenhängt, ist bisher zumindest noch keine *inklusive*, da ein nicht unbedeutender Anteil der Menschheit keinen Zugang zum Internet hat (Tilly 2004: 103).

Ähnlich wie bei den terminologisch eng mit ihr verbundenen NGOs sorgen zum einen die Exklusionen, welche die plurale transnationale „Bewegung der Bewegungen“ (Wahl 2004) produziert hat, dafür, dass ihr demokratisierendes Potenzial zurückhaltend beurteilt werden muss. Zum anderen können Bewegungen oder NGOs ihre Normen nicht mit öffentlicher Gewalt durchsetzen und bleiben besonders in der von Staaten dominierten Weltpolitik auf den ersten Blick weitgehend wirkungslos. Dort, wo NGOs in die Arbeit internationaler Organisationen eingebunden sind – wie etwa beim UN-Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC –, bleiben Verleihung und Aberkennung des Konsultativ-Status im besten Fall staatlichen Akteuren bzw. aus Staaten zusammengesetzten Ausschüssen vorbehalten – wenn die Einbeziehung „zivilgesellschaftlicher“ Organisationen nicht ganz dem Gutdünken der Staaten anheim gegeben ist (Fitschen 2007).

Gegen diese Diagnose spricht wiederum die *Öffentlichkeitsfunktion* zivilgesellschaftlicher (hier im Sinne *nicht-staatlicher*) Akteure. So hebt Paul Kennedy hervor, dass es auch der Super-Macht USA heutzutage nicht mehr möglich ist, eklatante Menschenrechtsverletzungen wie in Guantánamo Bay zu verüben (Kennedy 2006: 204; vgl. Abschnitt III.2.2), ohne dass zivilgesellschaftliche Organisationen dies sofort öf-

20 Man kann soziale Bewegungen als gegen das jeweils herrschende Institutionengefüge opponierende Gegeninstitutionen verstehen. Allerdings stellen auch die „herrschenden Institutionen“ einer Gesellschaft keinen monolithischen Block dar – auch sie sind bewegungsförmig in dem Sinn, dass lebendige Menschen zwar durch sie herrschen, sie zugleich aber, politisch handelnd, immer wieder transformieren (vgl. Christophersen 2007).

fentlich anprangern. Auf diese Weise eröffnen transnationale zivilgesellschaftliche Akteure überhaupt erst den Raum, über die spezielle Fassung von Demokratie innerhalb des nationalen Rahmens hinaus zu denken. Und dann müssen es sich NGOs und soziale Bewegungen auch gefallen lassen, dass die Welt-Öffentlichkeit die von ihnen eingeforderten egalitären normativen Maßstäbe in der Weltpolitik auf die Protestakteure selbst anwendet. Schließlich verstehen sich soziale Bewegungen als „nomads of the presents“ (Melucci 1989) – sie sind grundsätzlich bestrebt, in ihren Strukturen bereits die Welt zu *leben*, für die sie im gesellschaftlichen Kampf eintreten.

Gemäß der „Weltgesellschaftstheorie“ der Stanforder Forschergruppe um John W. Meyer fungieren internationale Nicht-Regierungsorganisationen gar als wichtige Transmissionsriemen für die Durchsetzung weltkultureller Modelle und Prinzipien (Boli/Thomas 1999). Die „Weltgesellschaftstheorie“ dreht die in den Sozialwissenschaften gängige „domestic analogy“ um. Aus der erstaunlichen Homogenität nationalstaatlicher Strukturen und Politikfelder (wie etwa der Zentralität von Schulbildung) heraus erklären Meyer und seine Kollegen den Primat weltgesellschaftlicher Normen, die das Nationale erst formen (Meyer/Boli/Thomas/Ramirez 1997: 152 f.) – damit leitet sich in dieser Perspektive auch das unantastbare Hoheitsrecht des souveränen Einzelstaates aus einer *globalen* Norm, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, ab (Dierkes/Koenig 2006: 143). Insgesamt ist nicht abzustreiten, dass sich der „okzidentale Rationalismus“ (Max Weber) in Weltkultur und –gesellschaft durchgesetzt hat (Meyer 2005). Entscheidend für die Bedingungen der Möglichkeit von Weltdemokratie ist jedoch die Blickrichtung: der in Wahrheit sehr partikuläre Universalismus wurde zur globalen Norm und fand so Eingang in nationale Strukturen. Analog dazu wären durchaus von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragene transnationale Demokratieformen denkbar, die als weltgesellschaftliche Normen schließlich auch die Nationen transformieren.

IV.3.3 Private versus öffentliche Autonomie? Die Habermas-Rawls-Debatte

Bisher treffen zwei widerstreitende Sichtweisen auf Demokratie im Zeitalter der Transnationalisierung aufeinander. Eine eher *internationale* Perspektive gibt den souveränen Nationalstaat als konstitutive Basis-Kategorie der Weltpolitik nicht auf, um die Fassung der für Demokratie identitätsbestimmenden Volkssouveränität bewahren zu können. „Kämpfe um Anerkennung“ *realer* Differenzen und die Frage, wer zum (politisch entscheidenden) Volk gehört und wer nicht, finden ihr Feld weiter-

hin primär innerhalb der Staaten – obwohl die Normen, in deren Namen diese Kämpfe stattfinden, doch immer schon universalistisch fundiert sind.

Dem steht eine im weitesten Sinne kosmopolitische Sichtweise gegenüber, die für multiple politische Autoritäten im globalen Maßstab plädiert, analytisch aber dem Globalen den Vorrang vor dem Nationalen (und meist auch Lokalen) einräumt und damit eher von Einzelpersonen als von Staaten bzw. Gemeinwesen ausgeht. Solche *transnationalen* Demokratie-Konzeptionen vermögen allerdings nicht zu erklären, wie sich direkte Partizipation der Einzelnen auf der sehr hoch gelagerten Weltenebene realisieren ließe, weil ein weltumspannender Begriff von „Volksouveränität“ nicht möglich ist – zumindest nicht, wenn man ein globales Äquivalent zum nationalen Staat inklusive Gewaltmonopol für potenziell tyrannisch hält (s. o.). Der im engeren Sinne kosmopolitischen Variante transnationaler Demokratietheorie ist es denn auch vielmehr um die *vorpolitischen* Rechte der Einzelnen bestellt, die notfalls mit (höchst problematischen) „humanitären Interventionen“ gegen „Schurkenstaaten“ durchgesetzt werden sollen.

Damit prallen, im Weberschen Sinne *idealtypisch* – d. h. in der Empirie niemals vollständig so ausgeprägt, aber aus der Empirie heraus analytisch verdichtet –, die Konzeptionen „Demokratie als Volkssouveränität“ und „Menschenrechte als Demokratie-Basis“ aufeinander. Welcher Konzeption ist sowohl analytisch als auch normativ der Vorrang zu geben? Ergänzen sich beide? Oder stehen sie in einem differenzierteren Verhältnis zueinander?

Diesen Fragen soll am Beispiel des „Familienstreits“ nachgegangen werden, den die beiden Sozialphilosophen John Rawls und Jürgen Habermas im Anschluss an eine Bad Homburger Tagung im Sommer 1992 austrugen. Das Verhältnis privater und öffentlicher Autonomie in den modernen Gesellschaften steht im Mittelpunkt der Auseinandersetzung. Implizit beziehen sich sowohl Rawls als auch Habermas auf ein abstrahiertes, partikulares Gemeinwesen, nicht auf „global governance“ – Ebenenkonflikte müssen sie somit ausblenden. Hilfreich für den hier erörterten *transnationalen* Zusammenhang sind die in der Debatte ausgetragenen Argumente dennoch, da ein Primat öffentlicher Autonomie die *Volksouveränität* in den Mittelpunkt rückte und somit eher für eine *internationale* Demokratie-Konzeption spräche. Dagegen akzentuierte ein Primat privater Autonomie (vorpolitische) *Menschenrechte*, die keine volkssouveräne politische Entscheidung hintergehen könnte. Dies spräche eher für *transnationale* und insbesondere „cosmopolitan democracy“.

Habermas nannte seine Differenzen mit Rawls nicht umsonst einen „Familienstreit“, weil sich die Theoretiker gleichermaßen auf die universalistische Überzeugung berufen, alle Menschen teilten eine gemeinsame Vernunft. Unterschiedlich freilich nimmt sich der theoretische Grundansatz aus. Habermas behauptet einen Wahrheitsanspruch seiner Diskursethik und ihrer „kommunikativen Macht“. Rawls liberalistische Gerechtigkeitstheorie überlässt die Wahrheitssuche den verschiedenen „comprehensive doctrines“ im Gemeinwesen und sucht in dessen „basic structure“ nach fundamentalen Gerechtigkeitsprinzipien. Diese seien, in Rawls' Worten, „politisch“ und könnten daher nicht „wahr“ oder „unwahr“ sein.

Habermas bringt drei Punkte gegen Rawls' Gerechtigkeitstheorie vor. *Erstens* kritisiert er die Figur der „original position“, eines von Rawls angenommenen Urzustandes, in dem fiktive Repräsentanten von Staatsbürgern die fundamentalen Gerechtigkeitsprinzipien entwickeln.²¹ Hierfür wende Rawls einen philosophischen Trick an und breite einen „veil of ignorance“ über die Ur-Repräsentanten, so dass sie nichts betreffs späterer sozialer Position und Weltanschauungen der Bürger, die sie repräsentierten, wissen könnten. So seien die Ur-Repräsentanten allerdings gerade der moralischen Eigenschaften beraubt, derer sie bedürften, um die Interessen Anderer (der Repräsentierten) im Licht der Gerechtigkeit sehen zu können. Dagegen setzt Habermas seine eigene „ideale Sprechsituation“, in der sich die beteiligten Parteien in die Perspektive der jeweils Anderen hineinversetzen müssen, um sich überhaupt diskursiv über die Normen ihres Zusammenlebens verständigen zu können (Habermas 1997: 178).

In einem *zweiten* Schritt betrachtet Habermas Rawls' Figur des „overlapping consensus“, den die öffentliche Diskussion der im „Urzustand“ entwickelten Gerechtigkeitsprinzipien herstellen soll. Die Diskussion könne lediglich die Stabilität der Gesellschaft betreffen, mithin die *Effizienz* der Prinzipien, nicht deren *Inhalt*, den die Ur-Repräsentanten ja bereits verbindlich festgelegt haben. Der Rückzug auf nicht diskurs- und damit nach Habermas nicht wahrheitsfähige Handlungsnormen zerstöre aber den „radikaldemokratischen Glutkern des Urzustandes“ (ebd.: 191).

21 Dies sind einmal die subjektiven Handlungsfreiheiten und zum anderen die Grundgüter, auf die alle Bürger den gleichen Anspruch haben. Hinzu kommt das „difference principle“, das sozioökonomische Ungleichheiten nur insoweit zulässt, als sie den „least advantaged members of society“ zum vergleichsweise größten Nutzen gereichen (zuletzt erneuert in Rawls 2003: 42 f.).

Damit gingen *drittens* die aus den Gerechtigkeitsprinzipien ableitbaren Grundrechte politischer Willensbildung, d. h. demokratischer, ergebnisoffener, als Projekt begriffener Entscheidungsfindung stets voraus. Die öffentliche Autonomie der Mitglieder eines demokratischen Gemeinwesens trete also hinter ihre durch die Gerechtigkeitsprinzipien garantierte, rechtsstaatlich-private Autonomie zurück. Demgegenüber besteht Habermas auf der unauflöslichen Verschränkung beider Autonomiearten, auf deren „Gleichursprünglichkeit“ (ebd.: 189 ff.; vgl. auch Habermas 2001b).

Rawls geht in seiner Replik vor allem auf Habermas' *zweiten* und *dritten* Kritikpunkt ein. Zunächst hebt er hervor, dass sein „overlapping consensus“ nicht als eine einfache Kompromissbildung zwischen verschiedenen Positionen zu verstehen sei, sondern als Stabilität „aus den richtigen Gründen“ (Rawls 1997: 210). Die aus dem Urzustand gewonnenen „politischen“ Gerechtigkeitsprinzipien erschienen den „privaten“ Weltanschauungs-Gemeinschaften („comprehensive doctrines“) als derart vernünftig und dauerhaft, dass die Grundlage zur Ausübung „politischer Zwangsgewalt“ (ebd.) gegeben sei.²²

Habermas' Vorwurf, er privilegiere öffentliche vor privater Autonomie, weist Rawls zurück, indem er auf den Unterschied zwischen den normativen Gerechtigkeitsprinzipien und *realen* Verfassungen hinweist. *Erstens* könnten Bürger ihre öffentliche Autonomie sehr wohl auch dann ausüben, wenn eine aus den Gerechtigkeitsprinzipien abgeleitete Verfassung vorgegeben sei. Einer wirklich „gerechten“ Verfassung könnten sich Gemeinwesen ohnehin nur dynamisch annähern. *Zweitens* seien es in der konkreten Verfassungsgebung die Bürger selbst, die über mögliche Einschränkungen der Volkssouveränität zugunsten verfassungsrechtlich geschützter Freiheiten beraten und entscheiden könnten. *Drittens* umfasse bereits das Gerechtigkeitsprinzip der „subjektiven Handlungsfreiheiten“ sowohl „alte“ als auch „moderne Freiheiten“.²³ Die

22 Die plötzliche Rede vom Zwang legt nahe, dass Habermas' Kritik an Rawls insofern berechtigt ist, als dieser einen wirklich freien Diskurs unter Gleichen in gewissen Fällen auszuschließen scheint, was dann eben die öffentliche Autonomie für die „Opfer“ politischer Zwangsgewalt einschränken, wenn nicht ausschließen würde; Rechtsstaatlichkeit (private Autonomie) hätte dann tatsächlich den Vorrang vor demokratischer Selbstbestimmung oder auch nur öffentlichem Diskurs.

23 Die Unterscheidung zwischen den „Freiheiten der Alten“ und den „Freiheiten der Modernen“ geht auf den französisch-schweizerischen Politischen Theoretiker, Schriftsteller und Abgeordneten der französischen Nationalversammlung, Benjamin Constant, zurück. Unter den antiken Freiheiten verstand Constant das gemeinsame öffentliche Handeln, wohingegen die Freiheit der „Heutigen“ im Schutz gegenüber staatlicher Willkür

Repräsentanten im Urzustand formulierten lediglich Meta-Regeln, von denen verfassungsrechtliche Beschränkungen der Legislative eben abzugrenzen seien. Es komme auf konkrete geschichtliche Gegebenheiten an, ob „moderne“ Schutzrechte gegenüber dem Staat in die Verfassung aufgenommen würden (ebd.: 220 ff.).

Wie Habermas geht Rawls von einer „Gleichursprünglichkeit“ privater und öffentlicher Autonomie bzw. „alter“ und „moderner Freiheiten“ aus (ebd.: 229 ff.). Wie Habermas ihm aber einen heimlichen Primat privater über öffentliche Autonomie vorwirft, konstatiert Rawls bei Habermas umgekehrt einen Primat öffentlicher über private Autonomie. Eine Konzeption des Guten oder des guten Lebens könnten alleine „comprehensive doctrines“ entwickeln, die der Staat – gerade im Sinne der „Freiheit der Modernen“ – als „liberale Hintergrundkultur“ zu schützen habe. Eine *politische* Fassung des Guten träfe aber eben nicht für alle Menschen zu. Durch sein Beharren auf öffentlichem Diskurs über das, was politisch und was privat sein soll, verlege Habermas das Gute oder die Suche nach ihm in das politische Ganze, und damit räume er der öffentlichen Autonomie die Priorität ein (ebd.: 236 f.).

Tatsächlich ist die Grenzziehung zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre für Habermas selbst eine *öffentliche* Aufgabe, die nicht vorgegebenen Beschränkungen dessen, was „unantastbar“ (mithin: privat) zu sein habe, unterliegen soll – mit dieser Argumentation kritisiert Habermas ja Rawls' Gerechtigkeitstheorie (s. o.). Rawls hat also Recht, wenn er bei Habermas die Privilegierung der öffentlichen Autonomie konstatiert, widerlegt sich damit aber zugleich selbst (wie auch Habermas in seiner Kritik, Rawls gebe der privaten den Vorrang vor der öffentlichen Autonomie). Denn indem er die Konzeption des Guten als nicht anzuzweifelnde *private* Angelegenheit (der „liberalen Hintergrundkultur“) festlegt, schränkt Rawls umgekehrt den möglichen *öffentlichen* Diskurs – die öffentliche Autonomie – ein. Beide Sozialphilosophen haben also Recht in ihrer Kritik am Anderen, können aber ihre jeweilige Behauptung einer „Gleichursprünglichkeit“ öffentlicher und privater Autonomie *nicht* aufrechterhalten.

und im Repräsentativ-System bestehe (Constant 1972, bes. S. 368). Dieser letzte Punkt verdient Beachtung: handelt es sich bei repräsentativen Regierungssystemen doch um die vorherrschende zeitgenössische Fassung der Volkssouveränität. Insofern widersprechen Volkssouveränität und Menschenrechte einander nicht, sondern vielmehr haben die „Freiheiten der Modernen“ die „Freiheiten der Alten“ einfach usurpiert. Dies gilt allerdings nicht, wenn Volkssouveränität auch direkt bzw. partizipatorisch ausgeübt werden soll.

Die Habermas-Rawls-Debatte offenbart, dass sich die Spannung zwischen zwei verschiedenen Demokratie-Konzeptionen nicht einfach aufheben lässt, indem man deren „Gleichursprünglichkeit“ behauptet. *Der eine Ansatz begreift den Staat als das Medium, durch den das Volk seine Souveränität – das heißt: seine öffentliche Autonomie – ausübt. Der andere Ansatz begreift bestimmte fundamentale Rechtsgarantien als unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der Staat nicht die Autonomie der Einzelnen – deren private Autonomie – zerstören kann.*

Sicherlich könnte man die Schutzfunktion der privaten Autonomie bzw. der „Freiheit der Modernen“ wiederum als Voraussetzung für die Ausübung der *öffentlichen* Autonomie begreifen. So verweisen bestimmte verfassungsrechtliche Beschränkungen die Demokratie immer wieder auf ihr eigenes „Freiheitsethos“ und darauf, dass es sich bei der Mehrheitsregel nur um ein technisches, wenn wohl auch unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung der Demokratie handelt. Aber: Mehrheiten sind ja vor „undemokratischen“ Entscheidungen nicht gefeit (Bielefeldt 1998: 110). Nur was heißt es, in diesem Zusammenhang von „undemokratischen Entscheidungen“ zu sprechen? Hier offenbart sich etwas, das man als *Anerkennung der Anderen* bezeichnen könnte. In einem demokratischen Diskurs müssen alle Beteiligten (der jeweilige „demos“ in seiner Gesamtheit) die Chance haben, ihre Stimme zu erheben und gehört zu werden. Also doch Gleichursprünglichkeit öffentlicher und privater Autonomie, von Volkssouveränität und rechtsstaatlich garantierten Menschenrechten? –

Nein, denn dieser begründete Einwand zöge gleich wieder den nächsten nach sich: Gibt denn nicht letztlich doch die Volkssouveränität – die öffentliche Autonomie – den Ausschlag in demokratischer Entscheidungsfindung? Schließlich kann jede Verfassungsbestimmung mit einer qualifizierten Mehrheit der Legislative (handele es sich hierbei nun um das abstimmende Volk oder das Parlament) wieder aufgehoben werden. Die „Gleichursprünglichkeits“-These führt einen also in einen unendlichen Regress der Zweifel. Daher erscheint es ratsam, auf den spannungsvollen *Doppelcharakter* von Demokratie hinzuweisen, auf den *relativen Gegensatz* zwischen ihrer eher volkssouveränen und ihrer menschenrechtlichen Komponente. Das *Relative* des Gegensatzes kommt der „Gleichursprünglichkeits“-These ein Stück weit entgegen, denn es soll hier nicht behauptet werden, dass es nur ein „Entweder-Oder“ gäbe, also *entweder* volkssouveräne „Demos“-Konzeptionen, die alle nur möglichen Menschenrechtsverletzungen legitimieren und dabei Demokratien bleiben könnten, *oder* reine menschenrechtsbasierte Rechtsstaats-Konzeptionen, die keinerlei Veränderung ihrer eigenen Normen durch öffentlich-demokratischen Diskurs zuließen. Jedoch: Die Spannung, der

Gegensatz, bleibt, und er ergibt sich aus dem grundsätzlichen Spannungsverhältnis, das zwischen den Kategorien Souveränität und Menschenrechte besteht.²⁴

IV.4 Dritte Zwischenbilanz

„Demokratie als Volkssouveränität“ verweist ihrerseits auf den in Kapitel II herausgearbeiteten *Doppelcharakter der Souveränität*, die einmal als extra-politische Legitimationsquelle des Politischen und letztgültige politische Entscheidungsautorität und zum anderen als Autonomie eines Gemeinwesens begriffen werden kann. Setzt man das Volk als extra-politisch Politik legitimierenden *Akteur* der Souveränität, werden mehrheitsdemokratische Entscheidungen möglich, die sich gegen das selbst demokratische Prinzip einer Anerkennung der Anderen (Minderheiten etc.) richten, die m. a. W. menschenrechtliche Schutzgarantien aushebeln können. Der Autonomie-Charakter der Souveränität spiegelt sich

- 24 Chantal Mouffe erklärt die Spannung zwischen Volkssouveränität und liberaler Rechtsstaatlichkeit gar zum „demokratischen Paradox“ schlechthin. In ihrer Auseinandersetzung mit Habermas und Rawls kommt sie ebenfalls zu dem Ergebnis, beide Autoren versprechen „die Lösung des Problems der Kompatibilität von Freiheit und Gleichheit, das liberal-demokratisches Denken seit seinen Anfängen begleitet“ (Mouffe 2008a: 25), privilegierten aber ihrerseits jeweils die liberal-freiheitsorientierte oder die demokratisch-gleichheitsorientierte Seite. Was Mouffes Ansatz von dem Ansinnen dieser Arbeit scharf unterscheidet, ist der demokratietheoretische Bezug auf Carl Schmitt (vgl. auch Abschnitt II.3.4). Im Sinne einer paradoxen Spannung zwischen den beiden Teilen des „demokratischen Paradoxes“ und deren konstitutiver Erhaltung folgt Mouffe Schmitt zwar nicht, der postulierte, dass „Liberalismus Demokratie und Demokratie Liberalismus negiere“ (Ebd.: 26). Jedoch übernimmt sie die Schmittsche Vorstellung von Demokratie als homogene Identität zwischen Regierenden und Regierten, die dem (angeblich) allzu abstrakten Bezug liberalen Rechts auf die gesamte Menschheit entgegenstehe (vgl. Mouffe 2008b). In der Terminologie Schmitts bedingt die Homogenität des *immer partikularen* demokratischen Gemeinwesens die Existenz eines „konstitutiven Außen“, eines „Feindes“, mithin: eines Antagonismus, den das universalistische liberale, im wahrsten Sinne des Wortes die Welt umspannende Recht verleugnen müsse. Obwohl Mouffe die liberalen Institutionen gegen Schmitt verteidigt, verschreibt sie sich doch politiktheoretisch dem antagonistischen Charakter des Politischen und vermennt es so mit Gewalt-Momenten. Es bleibt letztlich unklar, warum ihr die (unstrittige) von ihr als bloßer „dialektischer Gegensatz“ (Mouffe 2008a: 29) beschriebene Unmöglichkeit nicht ausreicht, ein „Wir“ ohne ein „Sie“ zu konstruieren. Stattdessen geht Mouffe davon aus, dass das radikale „konstitutive Außen“ *jegliches* „Wir“ genauso verunmögliche, wie es zugleich dessen Entstehungsbedingung sei (ebd.: 28 f.).

hingegen in seiner demokratischen (volkssouveränen) Gestalt als Selbstbestimmung des Volkes. Universalistisch konzipierte und *hegemonial* oder gar unter Einsatz militärischer Zwangsmittel durchgesetzte Menschenrechte *bedrohen* dann die Demokratie, wenn sie im Zuge „humanitärer Interventionen“ die Autonomie eines Gemeinwesens zerstören.

Diesem Dilemma entsprechend, stehen transnationale Demokratie-Konzepte, die auf den Schutz der Einzelpersonen und nicht mehr auf souveräne Staatlichkeit rekurrieren, vor der Schwierigkeit, auf Weltebene kein Äquivalent zur einzelstaatlichen (nationalen) Volksautonomie konstruieren zu können. Im Sinne des hier vertretenen *partizipatorischen und inkludierenden* Demokratie-Begriffes kann zudem die Einzelperson kaum mehr *direkt* an transnationalen politischen Entscheidungen mitwirken. Das riesige Gemeinwesen Welt begünstigt die Ferne der Repräsentanten zu den Interessen der Repräsentierten.

Sicherlich sind mehrheitsdemokratische Verfahren auf transnationaler, speziell auf weltregionaler wie etwa auf EU-Ebene denkbar, doch auch dann bleibt das Problem der enormen Ferne, die zwischen den politischen System-Institutionen und der Basis liegt. Eine solche skeptische Sichtweise orientiert sich freilich an einer schiefen „domestic analogy“; die politische „Kongruenzbedingung“ (s. o.) des Nationalstaates lässt sich eben nicht einfach ins Zeitalter der Transnationalisierung übertragen. Unter den Bedingungen der heutigen Weltpolitik entstehen multiple Autoritäten, die das „totalising project“ (Linklater) des nationalen Staates mit Gewaltmonopol überholt erscheinen lassen. Die Menschen können sich als Angehörige ihrer Kommune, ihrer Nation, ggf. eines kontinentalen Staatenverbundes und als Weltbürger an jeweils unterschiedliche Instanzen wenden, um ihre „citizenship rights“ einzufordern und einzuklagen. Wie bei jedem komplexen Regierungssystem schließt sich an diese Beobachtung sofort die Frage an, welche Ebene unter welchen Bedingungen welche andere Ebene aussticht.

An diesem Punkt kommt *internationale* Demokratie in ihrer in der Einleitung zu diesem Kapitel spezifizierten Dimension als regulierende Vermittlerin zwischen Souveränität und Menschenrechten in der transnationalen Weltpolitik ins Spiel. Man kann es durchaus als demokratisch bezeichnen, die gleichberechtigte Teilhabe *aller* Staaten an der Debatte über die Definition und im Anschluss daran die Durchsetzbarkeit universell gültiger Menschenrechte einzufordern. Demokratisch (und nicht nur, wie etwa Ingeborg Maus bemerkt, „demokratieanalog“) wäre schon der *freie* und *gleiche* Diskurs über die Bedingungen, unter denen auf Weltebene bestimmte Menschenrechte auf welche Weise (per Sanktionen oder militärisch) gegen die Souveränität der einzelnen Gemeinwesen durchgesetzt werden können. Um diesen Diskurs überhaupt zu er-

möglichen, wären *realistische* Reformen der UN-Strukturen, wie sie Paul Kennedy vorschlägt, sicherlich unerlässlich.

Langfristig könnte diese weltpolitische Form der „Demokratie als Methode“ auch *transnationale* Konsequenzen haben, wie etwa die Einrichtung eines Internationalen Menschengerichtshofes oder tatsächlich auf der ganzen Welt stattfindende Volksabstimmungen zu grundlegenden friedens-, sicherheits- und menschenrechtspolitischen Fragen – dies allerdings stets unter Beachtung der von Norberto Bobbio hervorgehobenen Wechselwirkung zwischen demokratischer Staatenwelt und demokratischem internationalen Umfeld. Zugleich verweist ein *international* demokratischer Diskurs bereits auf die (menschenrechtlich relevante) Anerkennung der Anderen. Aus der Perspektive dieser Tugend sind die Machtasymmetrien in der Weltpolitik, die im Ernstfall das Zwangsgesetz des Stärkeren begünstigen, schlicht ein Skandal.

Die enormen Machtasymmetrien in der Weltpolitik zeigen sich am deutlichsten in der extremen internationalen sozialen Ungleichheit. Solange nicht selbst partizipationsorientierte Projekte wenigstens zur *Linderung* dieser Ungleichheit beitragen (wie das von Martha Nussbaum vorgestellte Entwicklungsprojekt in Bangladesh), sind die *Bedingungen der Möglichkeit* wirklicher internationaler, geschweige denn *transnationaler* Demokratie nicht erfüllt.