

Herausforderungen für die Politik und die Ethik: Moral - Terror - Globalisierung - Demokratie

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
transcript Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zentrum für Ethik und Nachhaltigkeit (ZEN-FHS). (2014). *Herausforderungen für die Politik und die Ethik: Moral - Terror - Globalisierung - Demokratie* (Edition Politik, 19). Bielefeld. : transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839426128>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zentrum für Ethik und Nachhaltigkeit (ZEN-FHS) (Hg.)

Herausforderungen für die Politik und die Ethik

Moral

Terror

Globalisierung

Demokratie

Zentrum für Ethik und Nachhaltigkeit (ZEN-FHS) (Hg.)
Herausforderungen für die Politik und die Ethik

ZENTRUM FÜR ETHIK UND NACHHALTIGKEIT (ZEN-FHS) (HG.)

Herausforderungen für die Politik und die Ethik

Moral - Terror - Globalisierung - Demokratie

[transcript]

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch den Fachinformationsdienst Philosophie.



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-publishing.com

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2014 im transcript Verlag, Bielefeld

© **Zentrum für Ethik und Nachhaltigkeit (ZEN-FHS) (Hg.)**

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-2612-4

PDF-ISBN 978-3-8394-2612-8

<https://doi.org/10.14361/transcript.9783839426128>

Buchreihen-ISSN: 2702-9050

Buchreihen-eISSN: 2702-9069

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

Einleitung | 7

Gut und Böse – zur Moral in der Politik

Moritz Leuenberger | 17

**Terror – eine Gefahr für die Gesellschaft? Von der
Bedrohung zur Vulnerabilität**

Herfried Münkler | 33

Globalisierung – Hat sich der Nationalstaat überlebt?

Francis Cheneval | 53

**Über die ethischen Grundlagen der Demokratie: Freiheit,
Gerechtigkeit, Solidarität**

Julian Nida-Rümelin | 67

Autorenverzeichnis | 91

Einleitung

MATHIAS LINDENAU

In welchem Verhältnis Politik und Ethik zueinander stehen und in welchem Ausmaß sich die Politik an ethischen Standards und moralischen Normen orientieren muss oder überhaupt kann, ohne dabei in unverantwortlicher Weise ihre Handlungsspielräume einzuschränken, wird immer wieder kontrovers diskutiert. Und das nicht ohne Grund. Die von politischen Institutionen sowie Politikerinnen und Politikern veranlassten Entscheide und damit letztlich politisches Handeln stehen unter besonderer Beobachtung. Dieser Umstand ergibt sich aus dem Zweck politischen Handelns: Es soll dazu beitragen, die Welt so zu verändern, dass den Menschen »ein gutes Leben« (nicht allein im materiellen Sinn) möglich ist sowie errungene Sicherheits- und Wohlstandsniveaus mindestens zu erhalten. Dabei sind normative Grundsatzentscheide unverzichtbar. Freilich sind nicht nur die Vorstellungen darüber, was Politik tun oder unterlassen soll und ob sie als gerechtfertigt oder ungerechtfertigt zu qualifizieren ist, höchst unterschiedlich. Ebenso kontrovers diskutiert wird, anhand welcher Kriterien überhaupt eine Bewertung politischen Handelns vorgenommen werden kann. Außerdem ist eine stetig zunehmende Komplexität der zur Entscheidung anstehenden strittigen Probleme zu verzeichnen, die es erschwert, sich bei der Beurteilung dessen, was getan oder unterlassen werden soll, der Tragweite einer Entscheidung bewusst zu werden. Ein Beispiel dafür

ist die Frage, ob und bis zu welchem Punkt die Einschränkung bürgerlicher Freiheiten zur Terrorabwehr legitimiert werden kann.

Da politisches Handeln immer auch Fragen der Regelung des zwischenmenschlichen Zusammenlebens berührt, bergen die Herausforderungen, denen die Politik in irgendeiner Art und Weise begegnen muss, häufig auch ein Politikum. Die Folgen sind Auseinandersetzungen um öffentliche Angelegenheiten, bei denen auf gesellschaftlicher Ebene Normen und Regeln festgelegt werden, die verbindliche Geltung für alle Bürgerinnen und Bürger beanspruchen. Welche Normen anhand welcher Kriterien festgelegt werden sollen, beruht wohl nur in den seltensten Fällen auf einem generellen Konsens der Betroffenen und Beteiligten. Vielmehr ist i.d.R. von einer Konflikthaftigkeit der unterschiedlichen Wünsche, Interessen und Ziele der Menschen auszugehen. Diese mündet in Demokratien in einen Pluralismus an Meinungen, Einstellungen, Überzeugungen, Gesinnungen, Lebensauffassungen, Weltbildern und Ideologien. Aus ihnen entstehen häufig divergierende Bewertungen von politischen Entscheidungen. Trotz der daraus resultierenden Interessenkonflikte sind Demokratien darauf angewiesen, tragfähige Kompromisse zu finden, mit denen sich möglichst viele Gruppierungen innerhalb des Meinungsspektrums arrangieren können. Nur so können gesamtgesellschaftlich verbindliche Regelungen durchgesetzt werden. Hierbei verbietet es sich, eine bestimmte Weltanschauung als unumstößlich anzusehen, mit der Konsequenz, dass keine objektive Wahrheit i.S. eines »richtig« oder »falsch« als Bemessungsgrundlage angegeben werden kann.

Dennoch muss die Politik Entscheidungen treffen und nach konkreten Lösungen für Probleme suchen. Da Politik nicht etwas unverrückbar Vorgegebenes ist, sondern gestaltet wird, bedarf sie zur Ausübung ihrer Lenkungs-, Steuerungs- und Ordnungsaufgaben normativer Richtlinien, an denen sie ihr Handeln orientieren kann. Entsprechend kann eine alleinige Orientierung daran, inwiefern eine sachgerechte Politik betrieben wird, also ob die Politik den in der Sache begründeten Anforderungen gerecht wird, als Bewertungsmaßstab für eine »gute« Politik nicht genügen. Politisches Handeln hat ohne Zweifel Sachfra-

gen zu lösen, kann dies jedoch nicht ausschließlich mit wissenschaftlichen und technokratischen Mitteln oder einer strategisch-instrumentellen Logik tun. Immer sind damit auch Abwägungen von grundsätzlich gleichrangigen Ansprüchen der unterschiedlichen Anspruchsgruppen verbunden. Zur Absicherung der Legitimität der Entscheide und der vorgängigen Abwägungen bedarf es daher über die sachgerechte Politik hinausgehender Kriterien. Hier kommen das Recht und die Ethik ins Spiel.

Dass Politik, will sie nicht als willkürlich gelten, sich an die geltende Rechtsordnung zu halten hat, steht außer Frage. Dem *Recht* kommt die Aufgabe zu, das Zusammenleben der Menschen im sozialen Kontext in einer bestimmten Gemeinschaft (z.B. dem Staat) zu regeln und dafür Rechtssicherheit herzustellen und durchzusetzen. Deshalb dürfen Gesetze in ihrer Anwendung nicht nach Gutdünken oder willkürlich gehandhabt werden, sondern müssen Verlässlichkeit garantieren. Mit ihrer gesetzgebenden und gesetzausführenden Kompetenz hat die Politik dabei eine besondere Verantwortung. So darf die Legislative keine Gesetze erlassen, die die natürlichen und bürgerlichen Rechte der Mitglieder einer staatlichen Gemeinschaft beschneiden. Ebenso dürfen durch das Recht bestimmte Gruppen nicht diskriminiert oder gegenüber anderen bevorteilt werden; jedenfalls nicht ohne gerechtfertigte Gründe. Folglich dient das Recht dazu, Menschen vor Schäden zu schützen, punktuelle Konflikte zu regeln, ihre Unversehrtheit und Freiheit zu garantieren und Verstöße dagegen wirkungsvoll zu sanktionieren. Erst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, gelten Gesetze als zweckmäßig für das Gemeinwohl und dienen der Legitimation staatlicher Gewalt. Diese wenigen Anmerkungen mögen genügen, um zu zeigen, dass das Recht ein gewichtiger Beurteilungsmaßstab für die Legitimität politischen Handelns ist.

Allerdings genügt die Orientierung am Recht allein nicht. Auch geltendes Recht kann massiv gegen *ethische Forderungen* verstoßen. Beispielhaft dafür stehen die Rechtsordnungen von totalitären Regimen, die zwar juristisch formal korrekt zustande gekommen sein mögen (Aspekt der Legalität), aber ethischen Standards fundamental wi-

dersprechen oder diese pervertieren (Aspekt der Legitimität). Rechtsnormen und ethische Standards sind also nicht zwingend deckungsgleich. Zudem kann sich das Recht nicht aus sich selbst heraus normieren. Denn die geltenden Rechtsnormen basieren wiederum auf moralischen Überzeugungen und Normen, in die sie eingebunden sind. Mithin verbietet es sich, einzig auf das Recht als Kriterium zur Beurteilung einer »guten« Politik zu setzen. Ihm kommt eine notwendige, aber keine hinreichende Bedeutung zu. Deshalb ist auch die Ethik von Bedeutung bei der Beurteilung politischen Handelns. Ihr kommt die Aufgabe zu, das politische Handeln hinsichtlich seiner Moralität zu qualifizieren, d.h. inwiefern die zugrundeliegende Moral ebenso wie das Handeln als gerechtfertigt legitimiert werden können.

Da Diskussionen über die politische Korrektheit zunächst immer moralisch beginnen, ließe sich auf den ersten Blick ein eindeutiges Verhältnis zwischen der Politik und der Moral vermuten. Denn die Moral scheint sich zur Überprüfung der politischen Grundsatzentscheide geradezu als Projektionsfläche anzubieten. Demnach wäre es einfach, Abwägungen und die auf ihnen beruhenden politischen Entscheide zu qualifizieren: Diejenigen politischen Entscheide, die den moralischen Anforderungen genügen, können durchgeführt werden, die anderen hingegen sind zu verwerfen. Der Moral käme folglich der Vorrang gegenüber der Politik zu. Gegen eine derart simple Interpretation spricht allein schon die Frage, was unter Moral zu verstehen ist.

Der Begriff der Moral sagt zunächst einmal nicht mehr aus, als dass in einer bestimmten Gemeinschaft, einer bestimmten Kultur ein Normen- und Wertesystem existiert, welches verbindliche Geltung bei allen dieser Kultur oder Gemeinschaft Zugehörigen beansprucht. Dabei nimmt die Moral für sich in Anspruch, als eine soziale Ordnung zu fungieren, die mit dazu beiträgt, das Zusammenleben der Menschen zu regeln. Allerdings verfügt sie, aufgrund der Unbestimmtheit ihrer Auslegung, weder über die enge Verbindlichkeit oder die formale Struktur, noch über die Sanktionsmöglichkeiten des Rechts. Zudem ist die Moral nicht wie das Recht vorrangig auf die Regulierung des äußeren Verhaltens der Menschen hin bezogen, sondern, wenn man so will, auf das

»innere« Verhalten. Das bedeutet, dass moralische Normen nur dann zur Geltung kommen, wenn sie von den Menschen akzeptiert sind und diese ihr Handeln danach ausrichten. Es bedarf also eines »guten Willens«, einer Selbstbindung und Selbstverpflichtung nach moralischen Maßstäben zu handeln. Gleichwohl können moralische Normen eine Wirkung entfalten, indem sie eher indirekt die Überzeugungen und das Handeln der Menschen beeinflussen und somit auch Auswirkungen auf das politische Handeln haben können.

Dass die festgelegten Wertorientierungen und die daraus abgeleiteten Normen der geltenden Moral a priori »gut« sind, ist keineswegs selbstverständlich. Denn zu beachten bleibt, dass sich die konventionelle Moral meist tradierten Überzeugungen und unmittelbaren Sozialisationserfahrungen verdankt, die in der Regel nicht reflexiv hinterfragt werden. Daraus ergibt sich die Problematik, inwieweit Minderheiten und ihre jeweiligen Wert- und Normvorstellungen bei der Festlegung von Moralitäten durch die Mehrheit berücksichtigt wurden; oder, ob eine Minderheit festlegt, welche Moralitäten für die Mehrheit zu gelten haben. Denn wer festlegt, was zu gelten hat, erlässt ein Diktat über andere, die sich diesen Festlegungen unterordnen müssen. Werden dabei die legitimen Interessen und Rechte der jeweils anderen verletzt, kann die herrschende Moral nicht für sich reklamieren, gerechtfertigt zu sein. Im Zusammenhang damit besteht eine weitere Problematik der Moral dann, wenn aus evaluativen Urteilen normative Verbindlichkeiten abgeleitet werden. Menschen nehmen in Permanenz Wertungen und Bewertungen vor. Das gilt auch für Handlungen und Verhaltensweisen von Menschen im Sinne der geltenden Moral. Zugleich muss die Moral eine normative Dimension aufweisen, d.h. die Normen als verbindlich setzen, sonst wäre sie bedeutungslos. Ihre Durchsetzung erfolgt dann mithilfe sanktionsbewehrter Rechtsnormen. Wenn nun jedoch der verbindliche, vorschreibende Charakter der Normen auf Werturteilen beruht, die andere, alternative Auffassungen vom Leben und von Werten einschränkt oder ihnen die Legitimität abspricht, obwohl diese nicht die legitimen Interessen und Rechte anderer verletzen, kann die Moral nicht als »gut« qualifiziert werden. Ein Beispiel dafür

ist die immer noch verbreitete Überzeugung, dass Homosexualität solch eine Legitimation in der geltenden Moral nicht beanspruchen kann und entsprechend auch eine rechtliche Gleichstellung außer Frage steht.

Dieser Problemaufriss verdeutlicht, dass nicht ohne weiteres die herrschende Moral zum absoluten Referenzpunkt für politisches Handeln erhoben oder gar die Moral über die Politik gestellt werden kann. Das wäre nur unter zwei Bedingungen zulässig: Zum einen müsste sichergestellt sein, dass nur diejenigen moralischen Geltungsansprüche zum Zuge kämen, die als gerechtfertigt legitimiert werden können. Diese Sicherheit gibt es jedoch nicht. Insofern könnte eine moralisierende Politik, die bedingungslos der tradierten Moral folgt und sie zur verbindlichen Weltanschauung erklärt, fatale Konsequenzen nach sich ziehen. Zum anderen müsste davon ausgegangen werden können, dass alle an der Bewältigung von Problematiken beteiligten Akteure sich moralisch verhalten würden. Ein derartiges Verhalten aller Beteiligten ist jedoch – speziell im Konfliktfall – eher unwahrscheinlich.

Unter diesen Gegebenheiten bleibt für die Politik die Schwierigkeit bestehen, welcher Handlungsoptionen sie sich zur Lösung von Problemen bedienen darf, also welche Handlungsweisen als gerechtfertigt legitimiert werden können. Nun sind die Themen, mit denen es Politik zu tun hat, häufig äußerst komplex. So besteht nicht nur die Frage, inwiefern den ethischen Standards Genüge getan wurde oder nicht, sondern es muss unter Umständen zwischen verschiedenen ethischen Anforderungen eine Entscheidung – und das meint hier: Abwägung – getroffen werden, bei der nicht selten ein gewisser Handlungsdruck besteht.

Deshalb hat die Ethik nicht nur die Aufgabe des kritischen Überdenkens moralischer Überzeugungen und Urteile hinsichtlich ihrer Gültigkeit; insbesondere, wenn diese für politisches Handeln als Referenzrahmen dienen sollen. Sie fungiert zudem als normativer Maßstab der Politik, auch wenn ihr dabei nicht das Primat zukommt: Selbst wenn ihr bei politischen Entscheidungen nur eine Minimalfunktion zugestanden wird, so bildet sie doch einen festen Bestandteil, den die Politik berücksichtigen muss, wenn sie sich zu legitimieren hat. Aus einer

aufgeklärten Perspektive hat Ethik die Handlungsalternativen der Politik dergestalt zu analysieren und zu prüfen, inwiefern diese ethischen Standards entsprechen und geeignete Mittel vorzuschlagen, die zur Lösung anstehender politischer Probleme möglich sind. Ethik hat zudem danach zu fragen, wie sich ethische Grundsätze, Normen und Tugenden in der Politik begründen lassen und kritisch zu reflektieren, ob diese von der Politik beachtet wurden und werden.

Das darf jedoch nicht dazu führen, dass sich die Ethik von der Politik instrumentalisiert lässt, um so nachträglich eine Legitimation für bereits vollzogene Entscheidungen zu liefern. Folglich muss Ethik ihre kritische Distanz und Unabhängigkeit gegenüber der Politik wahren, wie auch die Politik gegenüber der Ethik: Trotz der Überschneidungen von Ethik und Politik aufgrund ihres normativen Gehalts, muss die Eigenständigkeit der strategisch-instrumentellen Logik der Politik wie auch die Eigenständigkeit der normativen Anforderungen der Ethik bestehen bleiben. Denn eine moralisierende Politik führt ebenso wenig zum gewünschten Ergebnis wie eine Politik ohne Moral. Die Anschlussfrage ist dann, wie ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Politik und Ethik hergestellt werden kann. Patentrezepte gibt es dafür nicht, es wird wohl immer eine Frage der Abwägung und Aushandlung bleiben. Allerdings wäre es verfehlt, deshalb der Moral und damit auch der Ethik eine Bedeutung für das politische Handeln abzusprechen. Vielmehr bleibt in der modernen Demokratie wesentlich, dass die Politik auf das Recht und die Ethik als normative Grundlagen angewiesen ist. Erst das ausgewogene Zusammenspiel der konkreten institutionellen Politik mit den rechtlichen Normen und den ethischen Standards kann dazu beitragen, ein »gutes Leben« für die Menschen zu ermöglichen – trotz all der Unvollkommenheit, die menschlichem Handeln immer innewohnt.

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Politik und Ethik und danach, welche Herausforderungen damit verbunden sind, wird hier von vier renommierten Experten anhand unterschiedlicher Themenbereiche erörtert. Einleitend wendet sich *Moritz Leuenberger* explizit der Frage nach dem Verhältnis von Moral und Politik zu. Leuenberger plädiert

für ein Primat der Politik gegenüber der Moral, wobei für ihn außer Frage steht, dass die Moral das Sediment bildet, auf das die Politik nicht verzichten kann. Was er allerdings zurückweist, ist der oft erhobene Anspruch an Inhaber politischer Ämter, sie sollen moralische Idealvorstellungen erfüllen. Denn darin klingt, trotz aller Demokratie, immer noch der Wunsch nach einem »Oberhaupt« an, das auch moralisch über dem Volkskörper thront.

Im Anschluss untersucht *Herfried Münkler* in seinem Beitrag das Themenfeld des Terrorismus. Er zeigt auf, dass die Zeit klassischer Staatenkriege zu Ende und an deren Stelle der transnational agierende Terrorismus getreten ist. Der damit verbundene Verlust der Staaten auf das Monopol zum Recht und zur Fähigkeit des Krieg-Führens ist die dramatische sicherheitspolitische Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Denn sie zwingt auch eine postheroische Gesellschaft zur Auseinandersetzung mit ihrer Bereitschaft, notfalls auch Krieg führen zu müssen, um ihre Ordnung zu verteidigen. Das provoziert die (ethische) Frage, welche Mittel sie dabei als zulässig erachtet oder wo es sich um eine moralische Selbstüberforderung handelt.

Nachfolgend fragt *Francis Cheneval* nach den Auswirkungen der Globalisierung auf den Nationalstaat. Auch wenn sich der Nationalstaat nicht überlebt hat, so befindet er sich in einer gewichtigen Transformation seiner Funktion und seines Status. Er hat zwei Aufgabenfeldern zu genügen: Zum einen kann er sich nicht mehr abschotten, sondern muss mit anderen Nationalstaaten kooperieren. Denn globale Herausforderungen lassen sich nur in Kooperation bewältigen. Zum anderen muss er der Ort bleiben, der die zentrale legitimatorische und operative Funktion in der Bewirtschaftung lokaler, nationaler und supranationaler politischer Prozesse übernimmt: Ein Ort der Verständigung und der Verständnisbereitschaft zur Lösung von sensiblen Wertekonflikten.

Abschließend denkt Julian Nida-Rümelin in seinem Beitrag über die Grundlagen der Demokratie nach. Das Substrat der Demokratie beruht nicht, wie gemeinhin angenommen, auf kollektiven Mehrheitsentscheiden, Aushandlungsprozessen oder einer kulturellen und/oder eth-

nisch verfassten Identität. Entscheidend ist ihr ethisches Fundament, bestehend aus der Sicherung individueller Rechte und Freiheiten, der Etablierung einer gleichen Staatsbürgerschaft, also der Gleichheit als Bürgerinnen und Bürger sowie der Etablierung einer politischen Solidarität, die sich zum Beispiel im Umgang einer demokratischen Gemeinschaft mit Migrantinnen und Migranten zeigt.

Die in diesem Buch versammelten Beiträge sind im Rahmen einer Ringvorlesung des Zentrums für Ethik und Nachhaltigkeit (ZEN-FHS) entstanden. Deren Realisierung wäre ohne die großzügige Unterstützung durch die FHS St.Gallen nicht möglich gewesen, wofür an dieser Stelle unser Dank ausgesprochen werden soll. Mit dieser Ringvorlesung ist nicht der Anspruch verbunden, das Themengebiet »Herausforderungen für die Politik und Ethik« vollumfänglich zu erschöpfen oder gar Lösungen zu den aufgeworfenen Problematiken anzubieten. Mithin ist dieses Buch kein Ratgeber, sondern soll vielmehr zum Selber-Denken und Nach-Denken anregen.

Bewusst wurde darauf Wert gelegt, die Beiträge allgemeinverständlich zu halten, sodass es auch ohne intensive Vorkenntnisse möglich ist, sich in die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Themen zu begeben. Denn schließlich sind Ethik und Politik Bereiche, die nicht allein die Spezialistinnen und Spezialisten der jeweiligen Fachrichtungen betreffen, sondern alle Bürgerinnen und Bürger. Sie stehen ebenso wie die Inhaber politischer Ämter in der Verantwortung für die Gesellschaft und das Gemeinwohl. Dieser Umstand kann nicht treffender formuliert und auf den Punkt gebracht werden, als mit dem Ausspruch Friedrich Dürrenmatts: »Was alle angeht, können nur alle lösen.«

St. Gallen, im Dezember 2013

Gut und Böse – zur Moral in der Politik

MORITZ LEUENBERGER

WAS IST MORAL?

Unter Moral wird in Kultur und Wissenschaft, in Sport und Politik Verschiedenes verstanden. Moral wird einmal mit Kampfgeist konnotiert, einmal als eine Waffe eingesetzt und das andere Mal als eine Lehre verstanden, die wir aus einer Geschichte oder einem Märchen ziehen sollen. Es gibt viele Umschreibungen von Moral. Die meinige erhebt keinen absoluten Anspruch, schon gar nicht den einer Definition, sondern sei für das bessere Verständnis den folgenden Gedanken vorangestellt:

Unter Moral verstehe ich Regeln einer Gemeinschaft und ihrer Mitglieder für richtiges Verhalten. Diese sozialen Regeln können, müssen aber nicht, zusätzlich im Gesetz verankert sein. Die wichtigsten Grundsätze, etwa »du sollst nicht töten«, sind auch in religiösen oder weltlichen Gesetzen festgehalten. Ihre Missachtung wird durch Richter – zivile oder religiöse – geahndet. Andere Grundsätze, die für das Überleben einer Gemeinschaft zwar wünschbar, aber nicht unabdingbar sind, wie Anstand oder Höflichkeit, werden nicht gesetzlich normiert. Sie stehen vielleicht im Knigge oder in einem Ehrenkodex. Insofern ist Moral ein Überbegriff für soziale Normen, welche für das zwischenmenschliche Verhalten gelten.

WAS IST ETHIK?

Ethik und Moral werden oft synonym verwendet. Etymologisch besitzen »mos« und »ethos« denselben Bedeutungsgehalt, nämlich Gewohnheit, Sitte, Brauch. Ich erlaube mir aber folgende Unterscheidung: Die konkreten Einzelentscheide, die wir im Sinne moralischer Regeln fällen, treffen wir nach ethischen Abwägungen darüber, was richtig und falsch, was angemessen und unangemessen, was gut und was schlecht ist. Ethisches Verhalten betrifft immer einzelne Entscheide. Wie man sich zu ihnen durchringt, kann nach einer bestimmten Systematik, nach einer Vorgehensweise, also auch nach Regeln erfolgen. Es soll aber ethisches Verhalten nicht der Moral, nicht den sozialen Regeln selber gleichgestellt werden.

Nachhaltigkeit ist demnach ein moralisches Gebot, nämlich die Erde unserer Nachwelt zu erhalten. Wie wir das tun sollen, bringt uns immer wieder in ethische Konflikte: Ist Erdgas in Kauf zu nehmen, um aus der Atomenergie auszusteigen? Sind Biotreibstoffe ethisch vertretbar?

Es ist ein moralisches Gebot, Menschenleben zu schützen und es ist ein moralisches Gebot, nicht zu foltern. Der Entscheid, ob einem Entführer mit Folter gedroht werden darf, wenn ein Kindesleben so gerettet werden könnte, ist ein ethischer Entscheid.

Es gibt also moralische Regeln, die mehr oder weniger klar sind, aber es gibt nie allgemeingültige und daher nie einfache ethische Lösungen, auf die wir zurückgreifen können. Allerdings können wir auf Vorgehensmethoden zurückgreifen, wie wir unser Gewissen befragen und schärfen können.

WERTNEUTRALITÄT DER MORAL

Meist wird das Adjektiv »moralisch« mit »gut« und »Moral« mit »einer guten Ordnung« gleichgesetzt, also positiv bewertet. Ein Buch von André Comte-Sponville lautet »Kann Kapitalismus moralisch sein?«

Dahinter stehen eine kritische Haltung gegenüber dem Kapitalismus und eine positive Bewertung von »moralisch«. Als Titel für heute wurde zunächst vorgeschlagen »Wie viel Moral erträgt die Politik?« Dahinter steckt auch eine Wertung und sie tönt wie die Frage nach einer Salatsauce: Wie viel moraline Säure und wie viel politisches Schmieröl braucht es?

Gewiss wird Moral immer als etwas Sinnvolles geschaffen, von den Schöpfern also positiv bewertet. Dennoch empfinden wir Moral nicht immer positiv. Wir alle kennen moralische Regeln, historische und aktuelle, mit denen wir keineswegs einverstanden sind. Moralisten ärgern uns; sie predigen Normen, die wir als überholt betrachten und auch gegen neue Moralapostel, die uns das Rauchen vergällen wollen, lehnen wir uns auf, je nach gesellschaftspolitischer oder religiöser Überzeugung. Deshalb plädiere ich dafür, dass »die Moral« als Begriff wertfrei ist.

MORAL DIENT DEM ÜBERLEBEN EINER GEMEINSCHAFT

Moralische Regeln sind nicht mit der Absicht erstellt worden, gute Menschen so zu konditionieren, dass sie vor dem jüngsten Gericht bestehen können, selbst wenn die guten Sitten mitunter religiös untermauert werden. Moralische Regeln dienen dem Funktionieren einer Gemeinschaft und sind in deren langfristigem Interesse angelegt. Das betrifft etwa hygienische Vorschriften oder nachhaltiges Verhalten. Wer hustet und die Hand dabei nicht vor den Mund hält, gefährdet die Gesundheit seines Gegenübers und damit auch seine Arbeitsfähigkeit. Deswegen wird strafend angesehen, wer dies nicht tut.

Mein Einzelinteresse besteht nicht bloß darin, dass ich selber heute oder morgen genügend zu Essen kriege. Ich will ja auch, dass meine Kinder übermorgen noch eine dauernde und sichere Ernährungsgrundlage haben werden. Daher ist es in meinem Interesse, Äcker, Wälder und Gewässer nur soweit zu nutzen, dass sie meinen eigenen Nach-

kommen auch als Lebensgrundlage dienen können. Und es besteht darüber hinaus mein eigenes Interesse auch darin, dass andere Menschen ebenfalls genug zu essen haben, damit es nicht zu Migration und Konflikten um Nahrung kommt, damit ich selber nicht von Wirren und Revolution bedroht werde.

Je längerfristiger wir unser eigenes Interesse umschreiben, je vernünftiger wir es fassen, desto mehr brauchen wir Regeln, die auch für andere gültig, also allgemeingültig sind: Wir sind auf eine gemeinsame Moral und auf staatliche Normen angewiesen, weil sie zur Sicherung unserer eigenen Anliegen notwendig sind. Es kann deshalb niemand Gerechtigkeit für sich verlangen und gleichzeitig Ungerechtigkeiten gegenüber anderen hinnehmen.

MORAL UND GESETZ

Es gibt Visionen, wonach eine Gesellschaft nur mit der Liebe der einzelnen Menschen funktioniert, ohne moralische Regeln. Und es gibt Visionen, wonach idealerweise alle moralischen Regeln des Zusammenlebens, ohne staatliche Sanktionen, freiwillig befolgt werden. Wenn sie von allen akzeptiert werden, müssen sie niemandem in Erinnerung gerufen werden, sie gelten ganz selbstverständlich und unspektakulär. Es braucht dazu keine Moralisten, über die man sich ärgert oder freut.

Das sind und bleiben Utopien, die wir zwar anstreben wollen, mit denen wir uns aber nicht begnügen können. Schon gar nicht dürfen das eine Politikerin oder ein Politiker, die für die Organisation einer Gesellschaft verantwortlich sind.

Immerhin können wir Folgendes beobachten: Je kleiner eine Gemeinschaft ist, desto weniger braucht sie Regeln und Gesetze. Dies lässt sich an folgenden Beispielen illustrieren:

In der Zweierbeziehung braucht es nicht einmal moralische Regeln, weil das gegenseitige Vertrauen und die Liebe ausreichen (das ist das Ideal von Jeremias Gotthelf, wie auch eine Gemeinschaft funktionieren

müsste). In der Familie hingegen braucht es schon gewisse Regeln, zum Beispiel wer wann abwaschen und wann duschen darf. Mit der Zunahme der Größe einer Gemeinschaft erhöht sich deren Regelungsbedarf, wie etwa in der Dorfgemeinschaft, in der die Moral eine große Rolle spielt und die soziale Kontrolle sehr eng ist, was Vor- und Nachteile hat, bis zur Stadt, wohin aus den Dörfern Andersdenkende flüchten, Leute, die neue Lebensformen leben wollen oder auch sozial Benachteiligte, die im Dorf entsprechend beobachtet oder ausgegrenzt werden.

Die Globalisierung bringt es mit sich, dass nicht nur moralische Normen, sondern auch staatliche Vorschriften kaum noch durchzusetzen sind. Die Schweiz kann keine CO₂-Abgabe im Luftverkehr einführen, solange die EU nicht tut, die EU kann es nicht, solange es die ganze Welt nicht tut. Die Globalisierung lässt auch Anliegen wie Steuergerechtigkeit oder anständige Managerlöhne kaum durchsetzen. Für die Moral wird die Luft nach oben dünn und dünner. Dennoch braucht jede Gemeinschaft, unabhängig von ihrer Größe, alle drei der folgenden Elemente:

- Wir sind auf die Hilfsbereitschaft, auf den freiwilligen Einsatz der Menschen im Sinne des barmherzigen Samariters, angewiesen. Ohne diesen Einsatz kann keine Gemeinschaft überleben. *Das ist die Liebe.*
- Darüber hinaus braucht eine Gemeinschaft auch Regeln darüber, was an Einsatz und Rücksichtnahme, an Verantwortung und Verpflichtung von jedem einzelnen Mitglied erwartet wird. *Das sind moralische Normen.*
- Doch auch diese Regeln werden nie von allen eingehalten, weswegen der Staat Gesetze aufstellt und Sanktionen erlässt, damit sich alle daran halten. Im Notfall wird Zwang und Gewalt angewendet. *Das sind gesetzliche Normen.*

Diese Reihenfolge beinhaltet eine Wertung der drei Elemente. Verordnungen und Vorschriften sind uns verhasst, am liebsten hätten wir nur

die Liebe. Es gibt aber auch die umgekehrte Wertung: Machiavelli geht im Werk »Der Fürst« davon aus, dass das Zusammenleben der Menschen wesentlich durch die Angst vor Sanktionen organisiert wird, denn nicht Vertrauen oder gar Liebe, sondern nur die Furcht vor dem Gesetz halte die Menschen zusammen. Viele Staaten sind nach dieser Idee organisiert worden, doch die Vorstellung einer Demokratie ist das nicht.

Ganz abgesehen davon, dass uns dies nicht als Modell eines idealen Staates vorschwebt, müssen wir auch einsehen, dass selbst mit uneingeschränkten polizeilichen Mitteln, selbst mit einem totalen Polizeistaat, ein echtes Vertrauen zwischen den Menschen nicht erzwungen und nicht garantiert werden könnte. Der Ansatz muss daher genau umgekehrt sein: Zuerst die Freiwilligkeit, die mit Anreizen gefördert wird, dann Verbindlichkeit durch ein Gesetz gepaart mit Sanktionen als Ultima Ratio. Daher ist bei uns in der Schweiz die Freiwilligkeit ein politisches Konzept, das Vertrauen in die Bürger oder in eine Branche ist ein gesetzgeberisches Prinzip. Moral ist Bestandteil unseres Verständnisses von Demokratie. Es braucht alle diese Elemente, damit ein Staat funktionieren kann. Sie ergänzen sich.

ILLUSTRATION AM BEISPIEL DES VERTRAUENS

Ohne Vertrauen in andere Menschen können wir uns nicht entfalten und deshalb nicht in Freiheit leben. Und es gilt umgekehrt: Ohne Misstrauen können wir nicht überleben, wir würden unweigerlich zum Opfer auf der Wildbahn von Ausbeutern. Deswegen misstraut der wachsame Mensch seinem Gegenüber. Wir sprechen von »gesundem« Misstrauen. Um selber zu überleben und um miteinander zu leben, brauchen wir beides, Vertrauen und Misstrauen. Ohne Vertrauen keine Freiheit. Ohne Misstrauen keine Sicherheit.

Eine demokratische Gemeinschaft kann nur funktionieren, wenn sie auf dem Grundvertrauen zwischen den Menschen aufbaut und dieses fördert und sichert. Aber sie darf dabei nicht von einem idealisti-

schen Menschenbild ausgehen, sondern muss berücksichtigen, dass es Menschen gibt, die Vertrauen missbrauchen. Entsprechend ist unsere ganze Gesetzgebung aufgebaut.

Die Schweizerischen Gesetze versuchen, Treu und Glauben als Grundlage zwischen den Menschen umfassend zu etablieren. Sie hüten sich aber, einzig und allein auf das Gute in den Menschen zu vertrauen. Beinahe durchwegs wird das folgende Prinzip angewendet: Wir gehen davon aus, dass im Allgemeinen ein gegenseitiges Grundvertrauen in allen Menschen verwurzelt ist – aufgrund ihrer Erziehung, ihrer Kultur und Religion. Dies kommt gesetzgeberisch in der sogenannten Freiwilligkeit zum Ausdruck. Das Gesetz sieht, um dieses Grundvertrauen zu stärken und zu verfestigen, Anreize und Sanktionen vor (Ungültigkeit von Verträgen, Schadenersatz etc.). Und es sieht Zwangsmaßnahmen bis hin zu strafrechtlichen Sanktionen vor, wenn der Vertrauensmissbrauch den Umfang des Betrugs aufweist. Dieses Prinzip findet sich im Zivilrecht, im Bankenwesen und auch im Umweltrecht. Im Zivilrecht wird die eheliche Untreue verboten. In Handel, Wirtschaft und Vertragswesen wird der gute Glaube geschützt mit Schadenersatzforderungen oder Ungültigkeit der Verträge als Folge. Im Straßenverkehr zum Beispiel muss, wenn Anzeichen dafür da sind, dass sich ein anderer Teilnehmer vorschriftswidrig verhält, darauf Rücksicht genommen werden. Wenn ein Fußgänger bei Rot über die Straße gehen will, darf der Automobilist nicht auf seinem Vortritt beharren, hupen und losprechen, sondern er muss bremsen. Der Fußgänger muss darauf vertrauen können, dass sein Fehler nicht dazu führt, dass er einfach überfahren werden darf.

Es gilt also die Freiwilligkeit als Konzept, das Vertrauen in die Bürger oder in eine Branche als Prinzip. Das Umwelt- oder das Energiegesetz folgen diesem Aufbau. Die Schweiz kennt beim freiwilligen Papier- und Kartonsammeln bessere Resultate als Länder, die dies vorschreiben. Die Selbstregulierung wird jetzt auch proklamiert, um die Geldwäscherei zu bekämpfen. Die Regeln zur Bekämpfung von Schwarzgeld werden vorerst an die Branche delegiert. Ebenso ist der Bundesrat vorerst einmal der Meinung, die global tätigen Rohstoff-

händler mit Sitz in der Schweiz sollten zunächst freiwillig dafür sorgen, dass bei der Produktion die Menschenrechte in aller Welt eingehalten würden. Immer beginnt eine Diskussion um die politische Korrektheit zunächst moralisch. Es folgen Anreize, zum Beispiel in Form von Aufklärungskampagnen, welche die Schärfung des moralischen Bewusstseins fördern. Später verdichtet sich die Überzeugung allenfalls zu einem Gesetz. Ein Übergang von der moralischen zur gesetzlich verbindlichen Norm ist zum Beispiel im Moment in England im Medienrecht zu beobachten: Der Presserat, der bisher eine freiwillige Institution der Branche war, erhält nun einen staatlichen Rahmen. Die Eigenverantwortung wurde ungenügend wahrgenommen, es kam zu den Abhörskandalen der Boulevardjournalisten und jetzt wird die Schraube in Richtung Verbindlichkeit angezogen.

MORAL UND GESETZ BEEINFLUSSEN SICH GEGENSEITIG

Es gibt die Vorstellung, wonach Moral und Gesetz kongruent sein müssten. Sie übersieht den ständigen Wandel und die gegenseitige Beeinflussung:

- Neue Moralvorstellungen über die Fristenlösung oder die Homosexualität beeinflussten mit der Zeit die Gesetze.
- Die konsequente Verfolgung und Bestrafung von Fahrern in ange-trunkenem Zustand brachte die moralische Verharmlosung dieses früheren Kavaliersdeliktes zum Verschwinden.
- Der Bundesrat beantragt erste zaghafte Vorschläge gegen die Ver-geudung von Esswaren, um den Abfallberg zu verkleinern. Re-flexartig warnen die Wirtschaftsverbände vor neuen Vorschriften: Wir können einen Prozess beobachten, wonach ein moralisches Bewusstsein aufgebaut wird, das langfristig zu einem Gesetz füh-ren wird.

- Durch die Annahme der Abzocker-Initiative verdichtete sich eine moralische Haltung zu einem Verfassungstext, der jetzt konkret umgesetzt werden muss.

EXKURS: MORALISCHER ANSPRUCH GEGENÜBER »ÖFFENTLICHEN« PERSONEN

Beobachten wir die gesellschaftliche Vorbildfunktion am Beispiel der protestantischen Pfarrer. Der klassische Dorfpfarrer predigte christliche Moral und man erwartete von ihm, dass er selber diese Grundsätze einhalte. Die Erwartung ging auch an die Pfarrersfrau. Besonders schwierig war dieser Anspruch für Pfarrerskinder. »Müllers Vieh und sie, geraten selten oder nie«, sagt der Volksmund. Der Wandel der Erwartungen an einen Pfarrer, einen moralisch einwandfreien Lebenswandel zu führen, ist offensichtlich: Mit der Zeit weichte sich diese Autorität auf und die Scheidung einer Pfarrersehe ist heute kein Skandal mehr. Die Pfarrkinder haben die ganz normalen Probleme jedes Kindes in der heutigen Gesellschaft zu bewältigen. Umgekehrt haben sie aber auch keinen Anspruch darauf, allein wegen ihres Elternhauses immer recht und die Moral verinnerlicht zu haben.

Der moralische Anspruch an politische Repräsentanten wird – nicht ganz uneigennützig – hochgehalten: Politiker und Beamte stehen unter besonderer Beobachtung, wobei die moralische Empörung meist eher Teil des politischen Kampfes ist. Denn jemanden als unglaubwürdig hinzustellen, ist Teil des politischen Arsenal. Deswegen muss in Bezug auf die Integrität von Politikern unbedingt eine Differenzierung erfolgen: Wenn ein Politiker Moral predigt, soll sein Verhalten auch an diesen Ansprüchen gemessen werden. Tut er dies nicht, soll er sich so verhalten dürfen, wie seine Mitbürger. Wenn also ein Nationalrat dazu aufruft, nicht mehr ins Ausland in die Ferien zu gehen, um Energie zu sparen und kein Auto zu fahren, muss er, weil dies eine moralische Aufforderung ist, sein eigenes Verhalten an seinem Appel messen las-

sen. Sagt er aber, es brauche Vorschriften für die Energieeffizienz, an die sich dann alle halten müssen, darf er auch ein Auto fahren.

In einer Demokratie sollten Beamte oder Regierungsmitglieder so behandelt, also entlassen oder eben nicht entlassen werden, wie alle anderen Bürger. Wieso verlangt man von ihnen ideale Familienverhältnisse? So hatte ein geschiedener Bundesrats-Kandidat vor 20 Jahren bei der FDP keine Chance, nominiert zu werden. Ein US-General trat wegen eines außerehelichen Verhältnisses trotz seiner beruflichen Verdienste zurück und eine deutsche Bundesministerin trat zurück, weil sie Teile der Dissertation vor Jahrzehnten ohne Zitatangabe abschrieb. Es ist offensichtlich: In Repräsentanten werden immer auch Idealvorstellungen projiziert. Sie sollen besser sein als wir. Hierin spiegelt sich das von Immanuel Kant aufgeworfene Problem des moralischen Politikers, der in seiner Person und seinem Verhalten die Spannung zwischen Moral und Politik aufheben soll. Trotz Demokratie ist da immer noch die Erwartung in ein Staats-»Oberhaupt«, das über dem »Volkkörper« thront und auch moralische Idealvorstellungen zu repräsentieren hat. Wo bleiben da die Errungenschaften der Aufklärung, die im Strafrecht selbstverständlich sind, wie Verjährung, Verhältnismäßigkeit und faire Verfahren? Da werden Verletzungen von moralischen Regeln unter medialem Druck ungleich härter verfolgt als strafrechtliche Tatbestände. Fahrlässige Tötung, Diebstahl und Betrug werden meist mit bedingten Strafen und schon gar nicht mit einem Berufsverbot geahndet und auch der Pranger ist längst abgeschafft. Einer gesetzlich geregelten, aufgeklärten Strafjustiz steht heute eine moralisch mediale Lynchjustiz gegenüber. Ihr standzuhalten, braucht es zuweilen einige Widerstandskraft.

MORALISIERENDE EMPÖRUNG

Empörung bedeutet oft moralisieren und nicht Moral. Sie wird auch im Interesse von Auflagen und Einschaltquoten gepflegt und gar manches Opfer drängt sich scheinheilig ins Scheinwerferlicht. Wohl auch des-

wegen hat solche öffentliche Moralisererei in den letzten Jahren zugenommen. Eine Folge davon ist, dass sich auf Gemeindeebene oder für Kantonsregierungen, in der Romandie zum Beispiel, Kandidaten zögernder zur Verfügung stellen als früher. Wer sich empört, schwingt sich empor auf den Richterstuhl und verurteilt andere. Moralisieren und moralisch ist nicht dasselbe. Wer moralisiert, beurteilt die Moral der anderen. Das ist noch längst keine gute Tat. Versuchen wir also, zu Moral und Politik zurückzukehren.

PRIMAT DER MORAL ODER PRIMAT DER POLITIK?

Der jeweilige Stellenwert von Moral einerseits und Gesetz andererseits schwankt, wie alle politischen Moden schwanken. Ich habe in meinem politischen Leben einen solchen Wandel beobachtet. 1968 galt alles als politisch und alles musste politisch gelöst werden. Moral war verpönt. Von allen moralischen Zwängen wollte man sich befreien. »Es ist verboten, zu verbieten«, »freie Sicht aufs Mittelmeer«, so hießen die Sprühereien. Die Generation von heute geht gesellschaftliche Probleme anders an. Ich möchte dies am Beispiel der Jugendarbeitslosigkeit illustrieren. Früher lautete die Forderung: »Der Staat soll Stellen schaffen, subito«. Heute lauten die Antworten auf entsprechende Fragen: »Ich muss noch besser werden, ich muss noch kompetitiver werden. Ich muss mein Verhalten ändern, damit ich nicht arbeitslos werde.« Seit meinem Rücktritt werde ich auffallend häufig von jungen Leuten aufgesucht, die sich beraten lassen möchten, wie sie ein »Ein-Mann-« oder ein »Eine-Frau-Hilfswerk« in einem Entwicklungsland betreiben sollen. Sie wollen sich nicht von einem großen Hilfswerk wie Caritas oder HEKS vereinnahmen lassen, sondern ganz direkt Gutes tun. Sie wollen sich schon gar nicht in die »systemische« Politik mit all ihren Kompromissen einbinden, sondern selber moralisch gut und unmittelbar handeln. Obwohl ich meist kaum helfen kann, weil ich entgegen den Erwartungen das Know-how dazu nicht habe, hege ich heute großen Respekt vor dieser Einstellung.

Ich hielt jedoch früher das Engagement von Beat Richner oder den Einsatz von Ordensschwestern in Entwicklungsgebieten geradezu für verwerflich, weil sie nämlich politischen Lösungen der Staaten und der Staatengemeinschaften zuwiderliefen, weil sie eigene, zum Teil sehr persönliche Ziele verfolgten und darüber hinaus Sand in die Augen des politischen Bewusstseins streuten und den Blick von anderen Katastrophen der Welt weglenkten. Heute bin ich der Meinung, dass wir alle auch auf den freiwilligen Einsatz solcher »guter Samariter« angewiesen sind – wegen ihrer unmittelbaren Hilfe, aber auch wegen der guten Tat, die sie weitergeben und die andere ansteckt. An das Primat der Politik glaube ich allerdings immer noch. Auf keinen Fall wäre es möglich, die Welt nur gerade mit freiwilligen Maßnahmen zu retten. Die Armut verschwindet nicht dank Suppenküchen, das Klima wird nicht dadurch gerettet, dass wir die Handtücher im Hotel nicht jeden Tag frisch waschen lassen oder dass wir »an die Umwelt denken, bevor wir eine Mail ausdrucken«.

Als Umwelt-, Verkehrs- und Energieminister wurden mir während der Amtszeit von Journalisten zunehmend Fragen gestellt wie: »Was ist Ihr ganz persönlicher Beitrag für eine saubere Umwelt?« oder »Welches Fahrzeug benutzen Sie?« Das scheinen mir Fragen zur individuellen Moral zu sein und sie blenden die Notwendigkeit politischer und gesetzlicher Maßnahmen aus. Nur gestützt auf das moralische Verhalten der einzelnen wird eine Gesellschaft nicht nachhaltig. Wir sehen: Moral und Politik sind aufeinander angewiesen.

WAS IST GUT? WAS IST SCHLECHT?

An einer inhaltlichen Diskussion um Moral haben wir ein großes politisches Interesse. Sie ist so politisch, wie die Diskussion um Politik moralisch ist. Was gut und was böse ist, was als verwerflich und was als edel gilt, ändert sich. Der Unterschied zwischen Gut und Böse ist der Diskurs über Moral.

Es muss ein Diskurs bleiben und darf nicht zum fanatischen Glauben werden. Der bedingungslose Glaube an das Gute und der Anspruch, auf der guten Seite zu sein, führen entweder zu einer Mauer zwischen Gut und Böse – oder zum Krieg. Es war das bedingungslose »Entweder-Oder« zwischen Sozialismus und Kapitalismus, welches zum Eisernen Vorhang und zur Berliner Mauer führte. Zäune und Mauern werden noch heute errichtet. Es war die Glaubensfrage zwischen Christen und Moslems und innerhalb der Christen zwischen orthodoxen Serben und katholischen Kroaten, die zum Balkan-Krieg führte. Es ist dieser heilige Glaube, welcher stets zu ausgeweglenen Feindschaften, zu Krieg und Gewalt führt. Der Glaube, jemand, eine Religion, eine Weltanschauung, eine Politik sei ausschließlich böse und die andere sei ausschließlich gut.

Es gibt Leute, in deren Köpfen brennt ein heiliger Scheiterhaufen, der ständig auf Hexen und Opfer wartet, um sie zu verbrennen. Sie wollen kein Gespräch, sondern nur deklarieren. Wenn der Gesprächspartner ihnen nicht beipflichtet oder ihrem Glauben nicht beitrifft, ist er böse und unwert. Solch fromm verblendeter Fanatismus betrachtet Menschen als Werkzeuge, als Instrumente, als Transportmittel für Selbstmordanschläge. Dort, wo der Mensch als bloßes Mittel zum Zweck eingesetzt wird, haben alle Totalitarismen ihre Wurzeln und zwar in allen Kulturen. Das ist der gemeinsame Nenner von Fundamentalismus, Rassismus und Nationalismus.

VOM BÖSEN IST AUCH IM GUTEN UND VOM GUTEN IST AUCH IM BÖSEN

Deswegen setzen wir uns auch mit moralischen Normen auseinander, die wir ablehnen. Und das ist gut so, denn diese Auseinandersetzung kann dazu führen, dass wir unsere Einstellung ändern. Es ist nicht immer schlecht, moralische oder auch gesetzliche Grenzen zu überschreiten. Wir haben zuweilen einen Traum, den wir gerne verwirklichen möchten. Wir wollen Grenzen sprengen, damals die Grenzen zwischen

Volk und Aristokratie, später die Grenzen der Apartheid, des Eisernen Vorhanges. Das waren zunächst Visionen, denn das jeweils herrschende System erlaubte nicht, diese Grenzen in Frage zu stellen. Grenzen zu überschreiten, ist in diesem Sinne auch die Chance der Veränderung, der Hoffnung, des Aufbruchs.

Wissen wir, was das Gute ist, was das Böse ist? Gibt es eine scharfe Trennung? Lassen wir Vorsicht walten, damit wir nicht zu Fundamentalisten werden, auch nicht in den kleinen politischen Fragen. Vom Bösen ist immer auch im Guten und vom Guten ist immer auch im Bösen. In uns Menschen gibt es das Gute nicht absolut und auch das Böse existiert nicht in Reinkultur. Wir sollten uns also hüten, »das Gute« in der reinsten Form erreichen zu wollen, wir müssen uns mit dem Besseren begnügen.

KANN DER STAAT MORALISCHES VERHALTEN HERSTELLEN?

Die entscheidende Frage bleibt: Wie werden moralische Grundlagen der Gesellschaft und des Staates hergestellt und gefördert? Kann der Staat hier etwas beitragen? Wie gelangen die Menschen zu einem Verhalten, welches gegenseitiges Vertrauen von innen heraus lebt? Wie keimt diese »Freiwilligkeit«, die der Staat als sein eigenes Rückgrat will?

Das eigentliche Grundwasser des menschlichen Vertrauens, das Grund- und Gottvertrauen, kann der Staat allein wohl kaum schaffen. Er ist angewiesen auf Religion und Kultur, die nicht nur von der rationalen Notwendigkeit des Vertrauens für das Funktionieren einer Gesellschaft ausgehen, sondern auf einer Metaebene – oder in den Urwogen, in den Tiefen der Seelen – das menschliche Verhalten prägen, nämlich die Frage von Gut und Böse.

Wie verhalte ich mich gegenüber meinen Mitmenschen? Das schlagen wir nicht im Zivil- oder Obligationenrecht nach, bevor wir handeln. Das verinnerlichen wir, längst bevor wir lesen lernen. Die

Quelle findet sich bei den Menschen selbst, und gespeist wird sie unter anderem aus dem ewigen Grundwasser der Kulturen, Traditionen und der Religionen. Sie haben das Gewissen von Generationen geweckt und geschärft. Jede Gesellschaft gestaltet die Regeln des Zusammenlebens immer wieder neu. Sie greift dabei zurück auf Traditionen und Religionen. Und deswegen muss ein aufgeklärter Staat die Religions- und Kulturfreiheit gewähren, damit er selber überhaupt funktionieren kann. Der Staat – und mit ihm übrigens auch die Wirtschaft – sind auf Religion und Kultur angewiesen, damit sie überhaupt funktionieren können. Sie müssen daher diejenigen Institutionen fördern und unterstützen, die sich dieser Aufgabe annehmen. Und diese Aufgabe besteht nicht nur aus einer passiven Duldung von Freiräumen, sondern auch aus aktiver Unterstützung.

Das kann bezüglich der Kultur konkret etwa bedeuten, dass Sponsoring steuerlich begünstigt wird oder, dass die nationalen Fernsehanstalten entsprechende Aufträge erhalten. TV und Radio haben nicht nur einen Informationsauftrag, sondern auch einen Kulturauftrag zu erfüllen. Dazu gehört auch die Unterhaltung. Die frühere Funktion von Märchen, von über Generationen hinweg weiter erzählten Geschichten und Traditionen, übernehmen heute die Massenmedien. Unterhaltung ist eine kulturelle Aufgabe und nicht nur ein samstagsabendliches Geblödel. Diese Verantwortung muss der Staat in seinen Konzessionen umschreiben und festhalten. Bezüglich der Religionen kann das für den Staat etwa heißen, dass Kirchen oder religiöse Gemeinden anerkannt werden, dass ihre Infrastrukturen allenfalls staatlich erleichtert oder unterstützt werden.

MORAL IN ZEITEN DER GLOBALISIERUNG

Ohne Moral gibt es keine Gemeinschaft und keinen Staat. Die Moral ist ihr sozialer Kitt. Deswegen bemüht sich jedes Gemeinwesen darum, dass Moral diskutiert und dass Moral gelebt wird. Die politische Moral war im »Kalten Krieg« wesentlich durch den moralischen Wettkampf

mit dem Kommunismus geprägt. Seit dem Fall des Eisernen Vorhanges und dem Siegeszug der Globalisierung, welche die neu gewonnenen Freiheiten vorwiegend für wirtschaftliche Entfaltung nutzt, hat die Moral der freien Marktwirtschaft Oberhand gewonnen. Diese einseitig wirtschaftliche Orientierung führt dazu, dass die Regeln des freien Marktes grenzüberschreitend, also global, gelten, ohne dass ihnen als Pendant eine Verantwortung in sozialer oder umweltpolitischer Hinsicht gegenüber steht. Denn die Politik, die dieses Korrektiv vornehmen müsste, hat sich eben noch nicht entsprechend globalisiert. Dieses Pendant, die soziale Moral, die Moral der Nachhaltigkeit, wird durch NGOs, durch Kirchen und durch politische Bewegungen gepredigt und teilweise auch wahrgenommen. Sie kümmern sich um die Armen, um die Opfer und um die Umwelt. Die globalen Manager galoppieren über die Hürden von Landesgrenzen um die ganze Welt und sammeln Boni und Trophäen. Politik und wohltätige Organisationen sollen sich um die Gestrachelten kümmern.

Die Globalisierung zeigt den Grundsatz einleuchtend, dass moralische Normen nur in Verbindung mit Sanktionen allgemeinverbindlich werden. Zu den ethischen Überzeugungen, wie eine globale Finanz- oder Umweltpolitik aussehen müsste, gehört eben auch die verbindliche Durchsetzung in jedem einzelnen Staat, auf jeder einzelnen Insel. Der Gedanke der Nachhaltigkeit, wonach unsere Erde auch künftigen Generationen erhalten bleiben soll, erfordert daher sowohl den Diskurs um die Moral als auch deren verbindliche Durchsetzung.

Terror – eine Gefahr für die Gesellschaft?

Von der Bedrohung zur Vulnerabilität

HERFRIED MÜNKLER

DAS VERSCHWINDEN DES KLASSISCHEN STAATENKRIEGES

Das Zeitalter der klassischen Staatenkriege geht zu Ende. Allenfalls an der Peripherie der Wohlstandszonen werden solche Kriege noch gelegentlich geführt; aus den Zentren der Weltpolitik sind sie jedoch verschwunden. Im Prinzip hat diese Entwicklung mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Formierung der beiden großen Blöcke begonnen. Mit dem Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert hat sie eine neue Qualität erreicht. Das heißt nicht, dass es keine Kriege mehr geben wird, aber die konkrete Erscheinungsform dessen, was wir als Krieg bezeichnen, hat sich verändert. Sehen wir uns die Geschichte des Staatenkrieges zwischen dem 16. und 20. Jahrhundert etwas genauer an.

Der zwischenstaatliche Krieg ist aufs engste mit der Entstehung des institutionellen Flächenstaates verbunden, der sich im Kampf mit konkurrierenden Akteuren als Monopolist des Politischen durchgesetzt hat. Monopolist des Politischen heißt in diesem Fall, dass der Staat das alleinige Recht der Kriegserklärung, aber auch der Friedensdurchsetzung

für sich beanspruchte. Er konkurrierte darin mit universalen Mächten, wie dem Kaiser- und dem Papsttum, aber auch mit nichtterritorialen Akteuren, wie den Ritterorden oder den Kaufmannshansen, die ein alternatives Modell der politischen Ordnung entwickelt hatten. Der Territorialstaat definierte sich über die Fläche des von ihm beanspruchten Gebiets. Die auf diesem Gebiet lebende Bevölkerung war dem Herrscher und seinem Erfüllungsstab zu Gehorsam verpflichtet. Loyalitäten, die aus potenziell konkurrierenden Zugehörigkeiten, wie der Konfession oder einer grenzüberschreitenden Organisation, wie Kaufmannsbünden oder Ritterorden, erwachsen, hatten hintan zutreten. In einer ersten Welle von Kriegen, die im Dreißigjährigen Krieg ihren Höhepunkt fand, setzte sich die Ordnung des institutionellen Flächenstaats durch und im Frieden von Münster und Osnabrück (1648) wurde diese Staatenordnung völkerrechtlich festgeschrieben. Nur noch souveräne Herrscher hatten das Recht der Kriegserklärung, und wenn es ein anderer für sich in Anspruch nahm, galt er entweder als Hochverräter oder als gewöhnlicher Verbrecher. Wenn man seiner habhaft wurde, wurde er als solcher behandelt.

Damit ging ein grundlegender Wandel des Kriegsvölkerrechts einher, denn die bis dahin vorherrschende Leitvorstellung des »gerechten Krieges« wurde nun dahingehend modifiziert, dass jeder von einem souveränen Flächenstaat erklärte Krieg gerechtfertigt war, d.h. es keiner weiteren Rechtfertigung vor einem Höheren bedurfte. In der Ordnung des Staatensystems mit dem Zentralbegriff der Souveränität gab es diesen Höheren nämlich nicht. Die von den französischen Königen dafür gebrauchte Formel lautete: »rex Franciae in temporalibus superiorem non recognoscens«, der König von Frankreich kennt/anerkennt in weltlichen Fragen keinen Höheren. Dem Kaiser und dem Papst wurde damit das Recht bestritten, letztinstanzlich Recht zu sprechen und damit auch festzulegen, ob ein Krieg gerecht oder ungerecht sei. Darüber entschied der Souverän selbst, und das hatte zur Folge, dass zwischenstaatliche Kriege als ein von beiden Seiten her gerechter Krieg angesehen wurden, als »bellum iustum ex utraque parte«. Damit verlor die Theorie des gerechten Krieges an Bedeutung und die Aufmerksamkeit

des Kriegsvölkerrechts konzentrierte sich auf die Art der Kriegführung; sie verschob sich vom »ius ad bellum« zum »ius in bello«. Aus einer etwas anderen Perspektive könnte man auch sagen, dass das Ethos der Ritterschaft, wie es sich im Hoch- und Spätmittelalter ausgebildet hatte, nun in ein Rechtssystem umgewandelt wurde, womit an die Stelle einer Standesethik generalisierungsfähige Rechtsgrundsätze traten. Parallel dazu hatte sich der Adel den Vorgaben des Staates zu fügen. Er erhielt im Militär eine privilegierte Stellung, aber der Herr des Militärs war der Staat bzw. der Souverän.

Diese Entwicklung war auch im Hinblick auf das in die Kriegführung eindringende Geldinteresse bedeutsam, wie es sich in den Söldnerverbänden des 15. bis 17. Jahrhunderts zeigte. Kriegsunternehmer, ital. *condottieri*, boten gegen entsprechende Entlohnung einem Herrscher oder einer Republik ihre Dienste an und führten dann Krieg auf Rechnung ihres Auftraggebers. Sie hatten freilich ein Interesse an der Perpetuierung von Konflikten, denn diese sicherten ihnen Einkommen und Beschäftigung. Das wuchs sich zu einem Problem für die Herstellung eines sicheren Friedens aus und auch deswegen war es angezeigt, dass der Staat zum Monopolisten der Kriegführungsfähigkeit wurde. Die Schrecken des Dreißigjährigen Krieges resultieren u.a. daraus, dass Kriegführung zu einer Art von Sicherung des Lebensunterhalts, zum Erwerbsleben geworden war, weswegen es ein ums andere Mal misslang, den Dreißigjährigen Krieg zu beenden. Die daraus gezogene Lehre lautete: Erst wenn der Staat die Kontrolle über den Krieg hat, kann er auch die Kontrolle über den Frieden gewinnen. Im Management von Krieg und Frieden gaben allein die Interessen den Ausschlag, und es wurde kühl kalkuliert, ob sich ein Krieg lohnte oder nicht. Dabei konnte man sich verrechnen, man konnte zu viel vom Glück erwarten, aber im Allgemeinen war man bestrebt, Interessen und Kosten sowie Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis zu halten.

Das geriet erstmals außer Kontrolle, als im späten 18. Jahrhundert die Idee der Nation als eine Identifikationskategorie der vormaligen Untertanen ins Spiel kam und die Ordnungsmodelle der Nation und des Staates miteinander konkurrierten; sie konkurrierten um Territorium

und die auf ihm lebenden Menschen. In den zwei Jahrzehnten der Revolutions- und der Napoleonischen Kriege kam es zu einer Intensivierung der Gewalt, weil nun Emotionen und Identifikationen ins Spiel kamen, die nach der Umstellung auf rationale Interessenverfolgung randständig geworden waren. Der Wiener Kongress hatte die Kontrolle der Staaten über Krieg und Frieden wiederhergestellt, aber das Problem der Zuordnung von Territorien zu diesem oder jenem Staat blieb, und darum wurden immer wieder Kriege geführt. Zum einen ging es dabei um den Zugriff auf die Menschen, die auf dem umstrittenen Gebiet lebten, zum anderen um den potenziellen Reichtum, der aus ihm zu ziehen war: von den »Kornkammern« der Ukraine bis zu den Erdölfeldern des Nahen und Mittleren Ostens. Die Territorialstaaten kämpften um Territorien und der Preis des Sieges war die flächenmäßige Vergrößerung des Staates.

In den beiden Weltkriegen hat sich jedoch gezeigt, dass die anfallenden Kosten dieses Preises zu hoch sind. Man kann auch sagen: Durch die technologische Entwicklung und die damit verbundene Vernichtungskraft moderner Waffen ist der Krieg so teuer geworden, dass er sich selbst für den Sieger nicht mehr lohnt. Der klassische Staatenkrieg ist infolgedessen zum historischen Auslaufmodell geworden. Zwei Gründe bzw. Komplexe von Gründen sind dafür ausschlaggebend: Zunächst der bereits erwähnte Umstand, dass der Krieg selbst im günstigsten Fall ein Verlustgeschäft geworden ist, was zur Folge hat, dass ihn rationale Akteure vermeiden. Zur erhöhten Zerstörungskraft der Waffen, die in der Atombombe ihr Symbol gefunden hat, kommt die dramatische Vulnerabilität moderner Gesellschaften hinzu. Agrarische und frühindustrielle Gesellschaften waren ungemein robust im Vergleich mit unseren hochentwickelten Gesellschaften, die mit relativ geringen Mitteln lahmgelegt werden können. Moderne Gesellschaften sind so vulnerabel, dass sie sich kriegerischer Gewalt nicht mehr aussetzen können. Es kommt hinzu, dass die Eroberung von Territorien nicht mehr sonderlich attraktiv ist. Man kann nicht viel damit gewinnen. Territorium ist nicht mehr der Schlüssel der Macht, selbst dann nicht, wenn dessen Kontrolle mit der Ausbeutung von Bodenschätzen

verbunden ist. Das mag im Ostkongo, wo verschiedene Warlords und Rebellen­gruppen miteinander kämpfen, etwas anderes sein; in der Staatenwelt geht es dagegen um Rechte, Leitungssysteme, die Vermeidung von Sanktionsregimen und anderes mehr, nicht unbedingt um die physische Kontrolle eines Gebiets. Sie ist nur noch ein Element unter anderen, aber schon lange nicht mehr das alles Entscheidende. Die andere Ursache dafür, dass der Staatenkrieg ein historisches Auslaufmodell ist, liegt in der Entstehung postheroischer Gesellschaften, wie sie nicht nur in Europa, sondern überall in den Wohlstandszonen der Weltwirtschaft zu beobachten ist. Postheroisch sind Gesellschaften dann, wenn in ihnen die Vorstellung von Opfer und Ehre keine herausgehobene Rolle mehr spielt und der Politik als gesellschaftliche Mobilisatoren nicht mehr zur Verfügung steht. An deren Stelle sind Wohlstand und der Wunsch nach einem möglichst langen Leben getreten. Das ist dort der Fall, wo die demografische Reproduktionsrate so weit zurückgegangen ist, dass Menschenopfer tief in den Bestand der betreffenden Gesellschaft eingreifen und diese Gesellschaften gleichzeitig religiös erkaltet sind, sodass die Religion als der große Opferbewirtschafter in der Geschichte der Menschheit in ihnen keine ausschlaggebende Rolle mehr spielt. Das Problem dabei ist freilich, dass diese Entwicklung nicht überall im gleichen Maße eingetreten ist, sodass ein Nebeneinander von nach wie vor heroischen und postheroischen Gesellschaften entstanden ist. In der Regel handelt es sich bei diesem Rest heroischer Gesellschaften jedoch um rückständige Gesellschaften, die über keine modernen Waffen und eine entsprechende Logistik verfügen, sodass sie schwerlich in der Lage sind, die postheroischen Gesellschaften in Form eines klassischen Staatenkriegs herauszufordern und ihre Gebiete zu erobern. Die Konstatierung ihrer Existenz widerspricht also nicht der These, wonach der Staatenkrieg ein historisches Auslaufmodell ist.

NEU-ALTE RISIKOFAKTOREN UND DIE TRANSFORMATION DES KRIEGES

Im Zusammenhang mit der spieltheoretischen Evaluation von Atomkriegsszenarien ist die Figur des *mad man* aufgetaucht, des Verrückten, der rationalem Kalkül nicht unbedingt folgt und dadurch unberechenbar ist. Wenn nämlich unter den oben beschriebenen Bedingungen jeder Akteur rational ist und man sich auf diese Rationalität verlassen kann, verfügt er über keinerlei Droh- und Erpressungspotenzial mehr. Das ändert sich jedoch sofort, wenn Zweifel an seiner Rationalität aufkommen und sich nicht zuverlässig voraussagen lässt, was er als Nächstes tun wird. Unter Vernünftigen hat, spieltheoretisch betrachtet, derjenige mit dem größten Anteil von Unvernunft die größte Macht. Nun ist der Anreiz zur Irrationalität begrenzt, wenn man viel zu verlieren hat. Das ändert sich, wenn man wenig zu verlieren, aber viel zu gewinnen hat. Kaum jemand hat das besser begriffen als die nordkoreanischen Diktatoren aus der Kim-Familie, die sich nicht zuletzt darum an der Macht halten konnten, weil sie immer wieder das *mad man*-Spiel eingesetzt haben, ohne es dann zum Äußersten kommen zu lassen. Da sich das mit der Zeit aber abnutzt, müssen sie mit immer größerem Einsatz spielen und immer näher an den Rand des Abgrunds herangehen. Ob das auf Dauer gut gehen kann ist fraglich. Andererseits lässt sich in der Retrospektive auch feststellen, dass der nukleare Frieden des Kalten Krieges objektiv nie so sehr in Gefahr war, wie in der Spätphase der Sowjetunion, als der politischen Führung mehr und mehr klar wurde, dass sie sich auf dem absteigenden Ast befand und den Wettlauf mit dem Westen nicht mehr lange durchhalten konnte. Für kurze Zeit waren die Atomwaffen und ihre Trägersysteme das Einzige, worin man dem Westen ebenbürtig war. Dennoch hat die Sowjetführung in dieser Lage nicht zur Option eines Krieges gegriffen, sondern sich in ihren Niedergang gefügt.

Das zweite Risiko des durch rationale Kosten-Nutzen-Kalküle gesicherten Friedens ist der bereits erwähnte Fortbestand heroischer Gesellschaften, bei denen die Irrationalität nicht von der politischen Füh-

rung, sondern von den breiten Massen ausgeht. Wo sich Ehre mit Opferbereitschaft paart und diese Verbindung durch entsprechende Parolen stimuliert werden kann, muss immer damit gerechnet werden, dass langfristige Interessenkalküle durch kurzfristige emotionale Aufwühlungen an die Seite gedrängt werden. Diesen Gesellschaften gegenüber kommt es darauf an, den Ausbruch einer emotionsgesteuerten Opferbereitschaft durch entsprechende Abschreckungsszenarien in Grenzen zu halten, sodass die Bekundung heroischer Opferbereitschaft unmittelbar mit dem Erfordernis ihrer Einlösung konfrontiert ist. Abschreckungsregime sind hier Garanten der Rationalität unter den Bedingungen einer gesteigerten Gefährdung dieser Rationalität. Dazu gehört notfalls auch, die Abschreckung zu aktivieren und die öffentlich bekundete Opferbereitschaft durch gezielte Militärschläge zu dämpfen. Das ist dann das Gegenteil des klassischen Staatenkrieges; es ist das nachdrückliche Aufmachen der Rechnung, was ein Staatenkrieg kosten würde, mit dem definitiven Ziel, einen solchen zu verhindern. Das ist ein Spiel mit dem Feuer, aber die Vorstellung, man könne die empörten Heroen durch notorisches Entgegenkommen besänftigen, ist sicherlich nicht weniger riskant.

Die Irrationalität der Regierenden wie der Massen sind freilich eher alte Risikofaktoren, die auch in der Zeit des Staatenkrieges immer wieder aufgetreten sind. In beiden Fällen ist damit zu rechnen, dass die Vulnerabilität der Akteure, die in der Ausbildung eines politischen Körpers (der Verbindung von Territorium und Bevölkerung) besteht, als Garant der Vernünftigkeit bzw. Ort der Vernunftzwingung fungiert. Das ändert sich in dem Augenblick, in dem es infolge der Entterritorialisierung politischer Akteure nicht zur Ausbildung eines *body politic* kommt, sodass dieser Akteur auch nicht in ein entsprechendes Abschreckungsregime eingebunden werden kann. Netzwerkorganisationen, denn um diese handelt es sich, haben also Invulnerabilitätsvorteile gegenüber den herkömmlichen Territorialstaaten. Das hat zur Folge, dass von ihnen geführte Kriege eine andere Qualität und einen anderen Charakter haben als die zwischen Territorialstaaten geführten Kriege. Um es zu pointieren: In den klassischen Staatenkriegen haben Akteure

mit tendenziell symmetrischer Vulnerabilität gegeneinander gekämpft, insofern beide über Territorialität und darauf lebender Bevölkerung dem jeweiligen Gegner eine verwundbare Seite angeboten haben. Die Herstellung von Kriegsführungsfähigkeit, sprich: Vulneranz, bestand darin, dass beide einander hier attackierten bzw. durch ihre Fähigkeit zu attackieren ein Abschreckungsregime errichteten, das Kriegsvermeidung zur Folge hatte. Das ist unter den inzwischen entstandenen Bedingungen nicht mehr der Fall. Wenn die neuen Kriege auch als asymmetrische Kriege bezeichnet werden, dann ist damit zuerst diese Fundamentaldifferenz bei der Ausbildung von Vulnerabilität gemeint. Bewaffnete Netzwerke sind Akteure, die tendenziell unverwundbar sind – jedenfalls, was die herkömmlichen Instrumente der Kriegführung anbetrifft. Sie sind darum auch nicht in die auf Abschreckung beruhenden Regime der Sicherheitspolitik eingebunden.

Es gab somit gute Gründe, warum in der Durchsetzungsphase des institutionellen Flächenstaates alle Vorläufer von Netzwerkorganisationen zerschlagen wurden. Man denke etwa an den Kampf Philipps des Schönen von Frankreich gegen den Templerorden oder die Bemühungen der deutschen und skandinavischen Landesherrn, den Einfluss der Kaufmannshansen immer weiter zurückzudrängen. Der entscheidende Punkt in beiden Fällen war das Recht der Kriegserklärung bzw. die Fähigkeit der Kriegführung. Der Staat in seiner neuzeitlichen Gestalt hatte sich durchgesetzt, als er beides, Recht und Fähigkeit zum Krieg, bei sich monopolisiert hatte. Die dramatische Herausforderung für die Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts besteht darin, dass das nicht mehr der Fall ist und dass auf diese Herausforderung eine Antwort gefunden werden muss.

Parallel zur Entstehung neuer politischer Akteure hat sich aber auch das Kriegverständnis der klassischen Staaten verändert. Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts wurde die Dimension des Angriffskriegs zunehmend zurückgedrängt, bis schließlich wesentlich die Vorstellung der Verteidigung dominierte. Diese Verteidigung wurde auf den Raum, das Territorium des eigenen Staates bzw. des Bündnisses von Staaten, bezogen. Die für das klassische Staatensystem und die ihm einge-

schriebene Form des Staatenkrieges zentrale Vorstellung, man könne sich mit militärischen Mitteln den Raum eines anderen Staates aneignen, um dadurch Macht und Reichtum, Reputation und Einfluss des eigenen Staates zu vergrößern, verlor zunehmend an Bedeutung. Man kann sagen, dass die Niederlage des kaiserlichen Japans, des faschistischen Italiens und des nationalsozialistischen Deutschlands der Abgang dieser Art des Krieges gewesen ist. Was sich 1945 durchsetzte, zunächst freilich auf die westliche Hemisphäre beschränkt, war ein Regime, welches den Zugriff auf knappe Ressourcen nicht über militärische Gewalt, sondern über Recht und Geld regelte. Zahlungsfähigkeit und die rechtlich geregelte Form des Austauschs wurden zur Grundlage der neuen Weltordnung. Dass diese Ordnung eine klare Bevorzugung der entwickelten Industriestaaten und der Rohstoffländer darstellt und eine Benachteiligung derer, die weder über Rohstoffe noch über technologisches und wissenschaftliches Know-how verfügen, ist nicht zu bestreiten. Durch Verweis darauf legitimiert sich der Kampf globaler Netzwerkorganisationen gegen die bestehende Weltordnung.

Die Aufrechterhaltung, Ausweitung und immer wieder erforderliche Durchsetzung einer Welt(wirtschafts)ordnung, die im Prinzip auf Gewaltfreiheit beruht, d.h. auf den Krieg als Mittel der Akquisition knapper bzw. strategisch relevanter Ressourcen verzichtet, ist jedoch selber immer wieder auf den Gebrauch von Gewalt angewiesen. Das ist die politische Paradoxie, an der sich viele stören bzw. die zu akzeptieren ungemein schwerfällt. Wenn alle auf Gewalt verzichten, nur ein einziger nicht, und sich keiner findet, der gegen diesen einzigen vorgeht und ihn in die Schranken weist, bezieht dieser letzte Gewaltanwender für einige Zeit erhebliche Vorteile aus seinem Regelbruch, bis dann andere ebenfalls dazu übergehen, sich dieser Vorteile des Regelbruchs zu bedienen, und wieder andere sich mit Gewalt gegen die gewalttätigen Regelbrecher zur Wehr setzen. Dann spätestens ist der Krieg wieder als ein gebräuchlicher Mechanismus der Regulation konkurrierender Ansprüche in die Politik zurückgekehrt – ungeachtet dessen, dass er unendlich teuer geworden ist und die postheroischen Gesellschaften aus ihm auch keinen sozialpsychologischen Mehrwert zu

schlagen vermögen. Weil eine solche Rückkehr des Krieges in die Regulationsverhältnisse der globalen Ordnung eine Katastrophe wäre, müssen sich einer oder einige finden, die sie verhindern, indem sie gegen den einen Regelbrecher mit äußerster Entschiedenheit vorgehen und ihn notfalls auch mit den Mitteln des Krieges »aus dem Verkehr« ziehen oder »zur Raison bringen«. Auch wenn dies auf den ersten Blick anders erscheinen mag: Ein solcher Krieg ist kein klassischer zwischenstaatlicher Krieg, der auf der Reziprozität von Rechtsbeziehungen beruht, sondern eine Polizeiaktion, bei der die Prinzipien der Weltordnung gegen den durchgesetzt werden, der sie notorisch verletzt. Paradigmatisch war das bei den beiden von den USA angeführten Kriegen gegen Saddam Hussein, dem Zweiten und dem Dritten Golfkrieg, der Fall.

Die Verwandlung des Staatenkrieges in eine Polizeiaktion bzw. einen Polizeikrieg erfolgt durch Mandatierung, wobei diese Mandatierung nicht unbedingt durch den UN-Sicherheitsrat erfolgen muss, wengleich dieser nach wie vor die höchste Autorität in diesen Fragen darstellt. Da sich der UN-Sicherheitsrat infolge des Vetorechts von fünf Mächten in der Vergangenheit aber immer wieder blockiert hat, hat sich de facto eine Praxis der Mandatierung durch regionale Bündnissysteme durchgesetzt, die in ihrem Raum zu Garanten der Ordnung aufgestiegen sind. Das lässt sich an den Nato-Interventionen in die jugoslawischen Zerfallskriege ebenso zeigen wie an den Versuchen der Afrikanischen Union, Bürgerkriege wie supranationale Kriege in ihrem Gebiet durch Militärinterventionen zu beenden. Die Paradoxie des Kalten Krieges, die in dem Gedanken bestand, dass man mit militärischer Gewalt und notfalls auch mit Krieg drohen müsse, um den Krieg zu verhindern, ist hier noch einmal gesteigert worden: Man muss nämlich nicht nur mit Krieg *drohen*, sondern ihn notfalls auch *führen*, um eine auf dem Gedanken der Kriegsvermeidung errichtete Weltordnung zu verteidigen. Aber der Umgang mit dieser Paradoxie ist schwierig, und deswegen ist sie immer wieder der moralischen Kritik ausgesetzt.

Am Beispiel des Iraks unter Saddam Hussein lässt sich das kurz erläutern: Saddam hatte zu Beginn der 1980er Jahre die Schwächen des

Irans nach dem Sturz des Schahs und den inneren Umwälzungen infolge der islamischen Revolution ausnutzen wollen. Er hat einen Angriffskrieg begonnen, der auf die Eroberung und Aneignung erdölreicher Grenzprovinzen hinauslief. Diese »Raumnahme« war ein klarer Verstoß gegen die Regeln der Weltordnung. Damals jedoch wurde dieser Verstoß, infolge des durch die Afghanistan-Intervention der Sowjetunion verschärften Ost-West-Konflikts, nicht als solcher behandelt, sondern beide Blöcke suchten sich eine der beiden Seiten als ihren Parteigänger aus und unterstützten sie entsprechend. Wegen des Konflikts zwischen den USA und dem Iran im Gefolge der Geiselnahme amerikanischen Botschaftspersonals stand »der Westen« zeitweilig auf Seiten des Iraks. Der Erste Golfkrieg von 1980-1988 war einer der letzten großen zwischenstaatlichen Kriege. Er endete mit einem Patt und in dessen Folge stand der Irak gegenüber seinen Nachbarn mit gewaltigen Schulden da. Saddam wollte einen Teil dieser Schulden tilgen, indem er den größten Gläubiger, den Staat Kuwait, militärisch besetzte und als neue Provinz dem Irak einverleibte. Hätte ihm die Weltgemeinschaft, die inzwischen nicht mehr in Ost und West gespalten war, das durchgehen lassen, wäre dies ein Beispiel dafür gewesen, dass Krieg, wenn er nur gegen Kleinere und Schwächere geführt werde, sich doch wieder lohnen könne. Also musste man gegen Saddam einschreiten. Das führte zum Zweiten und Dritten Golfkrieg, in denen es den USA entgegen anders lautenden Behauptungen nicht um die Kontrolle über das irakische Öl ging, sondern um die Wiederinkraftsetzung eines Regimes, in dem nicht Kriegswaffen, sondern Geld über den Fluss der Ölströme entschied. Dass dies, wie ein Blick auf den heutigen Zustand des Iraks zeigt, nur unbefriedigend gelungen ist, steht auf einem anderen Blatt.

DIE PHÄNOMENOLOGIE DES TERRORS

Auch der klassische Staatenkrieg ist immer von Akten des Terrors, also der Erzeugung von Angst und Schrecken begleitet worden. Aber diese

terroristischen Elemente waren nur einer Strategie beigeordnet, die im Kern auf »Raumnahme« abzielte. Der Terrorismus als Strategie zielt dagegen nicht auf die Besetzung des Raumes, sondern auf die Besetzung der Seele. Die »Köpfe und Herzen der Menschen« sind sein Angriffsziel, und deren Besetzung mit Angst und Schrecken sind das Mittel, um die verfolgten politischen Ziele zu erreichen. Das ist die fundamentale Differenz, die den Terrorismus als eine Form der Kriegführung von den klassischen zwischenstaatlichen Kriegen mit ihrer Fokussierung auf den Raum unterscheidet. Es gibt einige, die wegen dieses nicht auf den Raum bezogenen Agierens bestreiten, dass Terrorismus eine Form von Kriegführung ist. Das aber würde heißen, dass der Krieg als Krieg an die Epoche des Staatenkriegs gebunden und mit ihr identifiziert wird, was den Kriegsbegriff analytisch sehr stark einengt. Würde man ihm folgen, so wäre dessen Reichweite identisch mit dem Marschritt großer Armeen und dem Donner der Kanonen. Eine solche Kriegsdefinition ist obendrein an die Sicht von Territorialstaaten gebunden und klammert die sehr viel differenzierteren Praktiken der Kriegführung von Seemächten aus. Ein derart eingeschränkter Kriegsbegriff ist politikanalytisch unbrauchbar.

Dagegen lässt sich die klassische Unterscheidung zwischen Bürgerkrieg und Staatenkrieg nutzen, um ein paar hilfreiche Differenzierungen im weitgehend unübersichtlichen Feld des Terrorismus vorzunehmen. Tatsächlich unterscheiden sich terroristische Strategien nämlich danach, ob sie Elemente eines Bürgerkriegs bzw. einer revolutionären Entwicklung oder Substitute des Staatenkriegs und Elemente eines transnationalen Krieges darstellen. Der revolutionäre Terrorismus ist konzeptionell in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts entwickelt worden und steht in einer engen Verbindung zur Verkleinerung und Effektivierung von Handfeuerwaffen und zur Erfindung des Dynamits. Er hat sich strategisch als »Anlasser« eines Prozesses verstanden, der im revolutionären Umsturz und der Machtübernahme durch die bislang Unterdrückten und Entrechteten stand. Er war nicht zuletzt eine Reaktionsform auf das Steckenbleiben der revolutionären Erwartungen nach 1848 und dementsprechend in allen europäischen Ländern

verbreitet. Durch Angst und Schrecken bei den Herrschenden sollte, so die Vorstellung, Hoffnung und Zuversicht bei den Beherrschten geweckt werden, um auf diese Weise die Revolution wieder in Gang zu bringen. Die französischen und italienischen Anarchisten und die russischen Narodniki und Sozialrevolutionäre haben diese Variante der revolutionären Strategie praktiziert; und ihre Nachahmer reichen mit den *Brigate Rosse* und der *Roten Armee Fraktion* bis in die 1980er Jahre hinein. Für diese Form des Terrorismus ist charakteristisch, dass die Anzahl ihrer Ziele deutlich begrenzt ist und sie eines »zu interessierenden Dritten« bedarf, der durch die Terroranschläge in Bewegung versetzt werden soll und dessen Existenz zugleich die Legitimation der terroristischen Kampagne darstellt. Die Erzeugung von Angst und Schrecken muss also gezielt erfolgen und Bombenanschläge müssen sehr genau geplant sein und durchgeführt werden, damit sie nicht »die Falschen« treffen.

Parallel dazu gibt es eine Form des Terrorismus, bei der nicht ein revolutionäres Subjekt in Bewegung versetzt, sondern der Staat erpresst werden soll. Es wird mit dem Schrecken hantiert, um den Staat zu bestimmten Handlungen zu zwingen oder ihn von ihnen abzuhalten. Dabei kommt es zu einer Inversion von »zu interessierendem Dritten« und terroristischer Gruppe, was zur Folge haben kann (aber nicht haben muss), dass die zuvor aus politischen Gründen erfolgten Rücksichtnahmen verschwinden und gewissermaßen jede und jeder Opfer terroristischer Anschläge werden kann. Diese sind dadurch einfacher zu planen und durchzuführen und das Gewaltniveau der Auseinandersetzungen kann innerhalb kurzer Zeit in die Höhe schießen. Das ist vor allem beim sozialrevolutionären Terrorismus folgenreich, der zunächst sehr viel striktere Begrenzungen bei den Gewaltanwendungen kennt, als das beim nationalrevolutionären Terrorismus der Fall ist, der Angriffsziele mit voraussichtlich vielen Toten, nämlich Angehörigen der »Unterdrückernation« auswählen kann. In seiner Anfangsphase legt sich der sozialrevolutionäre Terrorismus hier strikte Grenzen auf. Es dürfen nur wenige Feinde, Repräsentanten und sogenannte Schergen des Systems, attackiert werden, was dazu führt, dass die Anschläge in

Planung und Durchführung überaus aufwendig sind. Es finden nur wenige Anschläge statt und die sind zumeist eher ein Medienereignis als durch ausufernde Gewalt gekennzeichnet. Das ändert sich mit der Inversion von Drittem und Terrorgruppen, denn jetzt geht es nicht mehr darum, ein Großteil der Bevölkerung für die politischen Ziele der Gruppe zu gewinnen, sondern den Staat beispielsweise zur Freilassung von gefangenen Mitgliedern dieser Gruppe zu zwingen. Bei der Roten Armee Fraktion in Deutschland fand dies 1977 im Übergang von der Schleyer-Entführung zur Entführung einer Lufthansamaschine nach Mogadischu statt. In sich selbst ist dieser Vorgang paradox, denn auf der *operativen Ebene* wird der Terrorismus dabei gewalttätiger und gefährlicher, während er auf der politischen Ebene an Brisanz verliert: Er trennt sich dabei nämlich von seinem politischen Umfeld, aus dem er entstanden ist und wird selbstreferenziell. Er ist keine politische Herausforderung mehr, sondern nur noch ein Problem der Polizei und der damit befassten Geheimdienste. Durch die mediale Aufmerksamkeit wird diese Entwicklung freilich häufig verdeckt.

Das macht auch die fundamentale Differenz zwischen dem islamistischen Terror vor und nach 2001 und den älteren Formen des national- wie sozialrevolutionären Terrorismus des späten 19. und 20. Jahrhunderts aus. Anschläge wie die vom 11. September wären für den älteren Terrorismus gar nicht möglich gewesen, weil die Wahrscheinlichkeit viel zu groß war, dass dabei Angehörige des »zu interessierenden Dritten« zu Schaden gekommen wären. Von einem »Anlasser« der Revolution ist der Terrorismus hier zu einem Bestandteil internationaler Konfliktaustragung geworden, bei der nicht Staaten gegen Staaten, sondern nichtterritoriale Akteure gegen Staaten kämpfen und diese in Kriege zu verwickeln bestrebt sind. Der ältere Terrorismus hat sich als die Anfangsstufe eines eskalierenden revolutionären Prozesses verstanden, bei dem entweder unmittelbar von der Phase des Terrors zur Revolution in Form des Volksaufstandes übergegangen werden sollte, wie sich das die Narodniki in Russland und die Anarchisten in West- und Südeuropa vorgestellt haben, oder eine strategische Aufstufung eingeleitet werden sollte, bei der die kleine demonstrative Gewalt des Anfangs

sich zum Partisanenkrieg steigern und schließlich in ein »strategisches Gleichgewicht« zwischen revolutionären und reaktionären Kräften münden sollte. Vor allem Mao Tse-Tung hat das so beschrieben. Das ist beim transnationalen Terrorismus nicht der Fall. Der will wohl ebenfalls politische Entwicklungen in Gang bringen, doch sind diese nicht revolutionärer Art, sondern sollen die internationalen Machtverhältnisse ändern, indem sie die in ihnen Starken schwach und die Schwachen stark machen. Bei allen Ähnlichkeiten auf der Ebene der Erscheinung ist der ältere Terrorismus weithin ein Element des Bürgerkrieges, während der jüngere Terrorismus ein Surrogat des Staatenkrieges ist.

TERRORISMUS ALS ERMATTUNGSSTRATEGIE UND DIE VULNERABILITÄT DER STARKEN

Der national- wie sozialrevolutionäre Terrorismus war sich zumeist darüber im Klaren, dass er auf längere Sicht nur dann eine Erfolgchance hatte, wenn es ihm gelang, einen relevanten Anteil der Bevölkerung – das Volk, wie er selbst erklärte – hinter sich zu bringen. Das war das strategische Ziel, das er verfolgte. Dabei stiegen seine Erfolgsaussichten, wenn »der Staat« mit umfassenden Repressionsmaßnahmen auf die Gewaltkampagnen reagierte, durch die er »das Volk« gegen sich aufbrachte und auf die Seite der Revolutionäre drängte. Viele antikoloniale bzw. antiimperiale Befreiungskriege sind nach diesem Schema abgelaufen, und am Schluss übernahmen diejenigen die Regierung, die zunächst als Terroristen bezeichnet worden waren. Der Erfolg der von ihnen praktizierten Strategie entschied und entscheidet sich an der Reaktion von »Staat« und »Volk« auf die terroristischen Provokationen. Ein vergleichbarer Mechanismus fehlt in der Strategie des transnationalen Terrorismus. Von daher stellt sich die Frage, was hier an seine Stelle tritt.

Im Anschluss an Clausewitz hat der Historiker Hans Delbrück zwischen einer Niederwerfungs- und einer Ermattungsstrategie unter-

schieden. Im Sinne dieser Unterscheidung lässt sich der transnationale Terrorismus als eine Form der Ermattungsstrategie beschreiben, die darauf ausgerichtet ist, die anfängliche Übermacht der Starken, hier also der USA und der europäischen Staaten, über einen langen Zeitraum auszuhöhlen und sie einem kontinuierlichen Auszehrungsprozess zu unterwerfen, an dessen Ende die Starken resignieren und ihre Ziele aufgeben bzw. auf ihre Präsenz in bestimmten geopolitisch oder geökonomisch wichtigen Räumen verzichten. Ansatzpunkt dieser Strategie ist nicht das Militär, wo die Starken bekanntlich stark sind, sondern die leicht anzugreifende Psyche der Zivilbevölkerung, die mit Anschlägen und deren Verstärkung durch die Medien unter Stress gesetzt wird. Der Stress der Bevölkerung, konkret: Angst und Schrecken, führt nach einiger Zeit dazu, dass die Regierung des angegriffenen Landes darauf reagieren muss – entweder indem sie sich aus Gebieten, in denen sie bisher politisch, wirtschaftlich oder kulturell aktiv war, zurückzieht oder indem sie ihre Sicherheitsmaßnahmen deutlich erhöht. Das kann darin bestehen, dass sie versucht, den Terroristen »das Wasser abzugraben«, also in ihre Herkunftsgebiete interveniert und dort die Verhältnisse so zu verändern versucht, dass die Terrorgruppen keinen Zulauf mehr haben, was sich als die offensive Reaktionsvariante bezeichnen lässt. Es kann aber auch darauf hinauslaufen, dass die Sicherheitsvorkehrungen im eigenen Land deutlich erhöht werden, um die Möglichkeit terroristischer Anschläge zu vermindern. Man kann dies als die defensive Reaktionsvariante bezeichnen. Beide Reaktionsweisen verursachen aber Kosten, die sich nach einiger Zeit als zu hoch erweisen können. Im ersten Fall sind dies die unmittelbaren finanziellen Kosten einer Intervention, dazu die Verluste des eigenen Militärs und schließlich die politischen Kosten des militärischen Agierens. Im zweiten Fall sind es die politischen Kosten eines Überwachungsstaates, der Misstrauen in der eigenen Bevölkerung hervorbringt, nachdem er diese unter ein generalisiertes Misstrauensregime gestellt hat. Auch hier also erodiert die Legitimität des Staates, und das ist ein wichtiger Hebel, um die Starken zu schwächen.

Voraussetzung dafür ist freilich, dass die terroristischen Angreifer in der Lage sind, ihre Angriffe über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte durchzuhalten. Ihr Einwirken auf den Willen und die Ressourcen des angegriffenen Staates erfolgt nicht über einen einzigen massiven Schlag oder in einer zeitlich begrenzten Gewaltkampagne, wie das im klassischen Staatenkrieg der Fall war, sondern über eine lange Zeitstrecke. Es ist die Zeit, die zu einer strategischen Ressource der Schwachen gegen die Starken wird. Um diese Zeit zu bekommen, entgrenzen die Akteure des transnationalen Terrorismus den Raum, in dem die Auseinandersetzung stattfindet, d.h. sie nehmen den Starken die Möglichkeit, von ihrer Stärke Gebrauch zu machen. Es zeigt sich nämlich, dass die Stärke der Starken an ihrer Fähigkeit zur Begrenzung von Herausforderungen in Raum und Zeit hängt und dass sie hochgradig verwundbar sind, sobald diese Begrenzung nicht mehr möglich ist. Bei dieser Entgrenzung des Gewaltkonflikts in Raum und Zeit kommt den terroristischen Akteuren ihre Deterritorialisierung zugute, in deren Folge sie die eigene Vulnerabilität deutlich vermindern. Die asymmetrische Kriegführung, der der transnationale Terrorismus zuzurechnen ist, beruht also auf einer doppelten Asymmetrie und die besteht in asymmetrischen Zugriffen auf Raum und Zeit. Das ist im Prinzip nicht grundlegend neu, sondern ließ sich in der Konfrontation von Land- und Seemächten immer schon beobachten. Nur wird hier eine neue Qualität erreicht, insofern mit Hilfe der terroristischen Strategie ausgesprochen kleine und schwache Akteure kriegsführungsfähig geworden sind. Terrorgruppen haben im Vergleich mit See- und Landmächten ein ganz eigenes Ressourcenregime: Während letztere prinzipiell eine materielle Stärke entwickeln mussten, seien es nun Heere oder Flotten, die großes Know-how und ein beachtliches gesellschaftliches Mehrprodukt (Reichtum) zur Voraussetzung hatten, genügt Terrorgruppen die gesteigerte Opferbereitschaft einiger ihrer Angehörigen, um angriffsfähig zu sein. Gegen die materielle Überlegenheit der Starken setzen sie die Bereitschaft einiger Weniger zum Selbstopfer. Dabei bedienen sie sich obendrein der zivilen Infrastruktur der angegriffenen Länder, der U-Bahnlinien oder Flugverkehrsverbindungen, um sie in Ziele und in

Waffen zu verwandeln. Sie haben also allenfalls geringe Kosten. Die Anschlussasymmetrie besagt also, dass Terrorismus billig, Terrorabwehr aber, in welcher Variante auch immer, teuer ist, sodass die Angegriffenen Gefahr laufen, sich durch ihre Abwehrreaktion selbst zu schwächen.

Ausgangspunkt einer effektiven Terrorabwehr muss also die sorgfältige Analyse der eigenen Vulnerabilität sein, weil an ihr der Terrorismus ansetzt, ohne dass er, wie im klassischen Staatenkrieg der Fall, dabei gleichartige, also symmetrische Vulnerabilitäten ausbildete. Unter den Bedingungen von Symmetrie ist ein Gleichgewicht von Vulneranz und Vulnerabilität möglich, durch das die Bedeutung der Vulnerabilität vermindert wird. Die asymmetrische Pointe des Terrorismus besteht darin, dass die Ausbildung eines solchen Gleichgewichts systematisch unterlaufen wird. Was aber sind die vulnerablen Stellen hochentwickelter Gesellschaften? Vor allem zwei Bereiche stechen hier ins Auge, und das sind die zivile Infrastruktur und die auf Sicherheit gepolte Kollektivpsyche der Bevölkerung. Beide sind leicht, d.h. mit begrenztem Aufwand und ohne große taktische Vorbereitung, anzugreifen und lassen sich nicht schützen, ohne dass dabei erhebliche negative Effekte oder explodierende Kosten entstehen. Weil die Ermattungsstrategie genau auf diese Effekte und Kosten setzt und sie als Hebel zur Schwächung der Starken nutzen will, sind sie sehr genau im Auge zu behalten.

Drei abschließende Hinweise zur Begrenzung und zum Umgang mit der beschriebenen Vulnerabilität unserer Gesellschaften: Je robuster ihre Infrastruktur angelegt ist, d.h. je mehr Reserven und Alternativen in ihr enthalten sind, desto geringer sind die Effekte, die mit Anschlägen erzielt werden können. Dementsprechend begrenzt sind auch die Wellen der Erregung in Reaktion darauf, ebenso wie der materielle Schaden, der aus einer zerstörten Infrastruktur indirekt entsteht. Je gelassener eine Bevölkerung ist, je mehr sie in mürrischer Indifferenz auf Anschläge reagiert, desto geringer sind die Möglichkeiten, die Terroristen bei ihren Angriffen haben. Und schließlich ist zu beachten, dass die Reaktion nicht auf eine materielle wie moralische Selbstüberforde-

rung hinauslaufen darf, wie das bei der Afghanistan-Intervention der Fall war. Es kommt darum nicht von ungefähr, dass die Bekämpfung von Terroristen zuletzt auf eine Kombination von Kommunikationsüberwachung und Drohnenangriffen umgestellt worden ist: Im Unterschied zum ursprünglichen Ansatz einer Transformation terroristischen Wurzelbodens sind beides Formen, die nicht beanspruchen, den Terrorismus aus der Welt zu schaffen, sondern ihn bloß abwehren, die aber die Gefahren einer Strategie der Ermattung und die Probleme vulnerabler Gesellschaften sehr viel genauer im Auge haben als die ambitionierten Projekte nach dem 11. September.

Globalisierung – Hat sich der Nationalstaat überlebt?

FRANCIS CHENEVAL

Die Antwort auf diese Frage lautet »Nein«. In meinem Essay wird sich aber zeigen, dass die negative Antwort keineswegs bedeutet, dass der Nationalstaat nicht gewichtige Transformationen seiner Funktion und seines Status durchläuft. Diese Veränderungen müssen reflektiert und in der politischen Praxis der Nationalstaaten berücksichtigt werden. Die Normengefüge, die den Nationalstaat im Innern leiten und seine Beziehungen zu anderen Staaten und der internationalen Gemeinschaft ordnen, müssen entsprechend angepasst werden. Der Nationalstaat als politische Gemeinschaft der kollektiven Verständigung über verbindliches Handeln spielt für eine breit akzeptierte, nachhaltige und effektive Setzung und Durchsetzung dieser transformierten Normengefüge nach wie vor eine zentrale Rolle. Überholt sind heute mit Sicherheit die mittelalterlichen Stadtmauern zum Schutz der militärischen Sicherheit der Stadt, nicht aber der Nationalstaat in der Bewirtschaftung der Probleme des 21. Jahrhunderts.

GLOBALISIERUNG ALS GRUND DES BEDEUTUNGSSCHWUNDS DES NATIONALSTAATES?

Zum Einstieg möchte ich etwas zum Begriff der Globalisierung sagen. Die These der Denationalisierung und ihre äusserste Grenzthese des Überholtseins des Nationalstaates werden hauptsächlich mit der Globalisierung begründet. Weshalb die Grenzthese nicht greift und auch die These der Denationalisierung mit Vorsicht und differenziert zu behandeln ist, hängt damit zusammen, was Globalisierung ist und was sie nicht ist.

Globalisierung bezeichnet in einer Hauptbedeutung die erhöhte Interdependenz und das Zusammenwachsen der Märkte und Wirtschaftssysteme zu einem globalen ökonomischen und technologischen Systemverbund. Eine der Triebkräfte dieses Prozesses ist die wiedererstarkte Zunahme des internationalen Handels und eine entsprechende Dichte von bi- und multilateralen Regelsystemen, die diesen Handel tendenziell erleichtern oder weniger hindern als früher. Ermöglicht und erheblich gesteigert wird diese ökonomische Globalisierung durch eine fulminante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien. Nebst einer transnationalen Vernetzung von individuellen Akteuren erlauben die neuen Technologien auch eine medial produzierte Gleichzeitigkeit der Wahrnehmung sehr entfernt auftretender Ereignisse, die in diesem Sinn zu globalen Ereignissen werden. Die technologische Entwicklung bringt aber nicht nur die Wahrnehmung globaler Ereignisse hervor, sie treibt auch die inhaltliche Produktion globaler Probleme ökologischer und ökonomischer Natur voran. In dieser Konstellation ist die Menschheit in vielerlei Hinsicht zu einer planetarischen Verantwortungsgemeinschaft geworden. Viele ihrer selbstgemachten Probleme sind globalen Ausmaßes und erfordern eine global koordinierte Lösung.

Eingedenk dieser Lage ist es aber auch wichtig im Auge zu behalten, dass systemische und funktionale Integration und auch die weltweite Verbreitung einer technisch ökonomischen Rationalität keinen Automatismus einer globalen Identität und einer globalen Integration

der Erlebniswelten mit sich bringt. Und auch im Fall einer graduellen Entstehung von globalen Zugehörigkeitsgefühlen im Lichte einer *condition écologique* des Menschen ist es nicht plausibel, von einer Ersetzung der lokalen und nationalen Erlebnis- und Verständigungsgemeinschaften durch eine globale auszugehen. Ohne zu behaupten, die Globalisierung habe nicht auch eine wichtige kulturelle Dimension, muss doch festgestellt werden, dass Globalisierungsprozesse mit kulturellen und politischen Fragmentierungsprozessen einhergehen, wobei sich letztere aus dem Zusammentreffen von lebensweltlichen und zweckrationalen Partikularaffirmationen alimentieren. Kurz zusammengefasst bedeutet dies: Es besteht kein Automatismus von Globalisierung als funktionaler Systemintegration und der Herstellung von sozialen und politischen Verständigungsgemeinschaften.

WONACH FRAGEN WIR?

Bevor ich die Antwort weiter ausführe, möchte ich die Frage präzisieren und in ihre Teile zerlegen. Es gibt mindestens drei Möglichkeiten, die Frage zu verstehen, ob sich der Nationalstaat überlebt hat:

Erstens könnte gemeint sein, dass sich die Staatlichkeit oder Staatsgewalt als solche überholt hat und sich die ökonomischen, technischen oder wissenschaftlichen Entwicklungen der staatlichen Regulierung zunehmend entziehen oder diese dermassen stark dominieren, dass das Primat staatlicher Ordnungskompetenz als überholt betrachtet werden muss. Zweitens könnten wir behaupten, dass sich der Nationalstaat als Einheit und Ort der Staatsgewalt überholt hat und dass diese auf neue politische Entitäten übertragen werden kann und soll. Aus dieser Perspektive wird das Primat verbindlicher kollektiver Entscheidungen nicht als Wunschdenken betrachtet, wohl aber dessen Verortung im Nationalstaat. Die Nachfolge des Nationalstaates würden supranationale oder robuste multilaterale Organisationen antreten. Und drittens könnten wir eventuell nur die Hypothese prüfen, wonach sich einige real existierende Nationalstaaten überholt haben, zum Beispiel

solche, die von sezeptionistischen Tendenzen befallen sind oder vermeintlich auch die EU-Mitgliedsstaaten, die ihre Souveränität einem europäischen Bundesstaat abtreten sollten, da die EU ihre Steuerungskompetenz ausgehöhlt hat; oder aber die Kleinstaaten, die angesichts grosser multinationaler Firmen nicht glaubhaft als »lender of last resort«, also nicht als staatlicher Systemgarant gelten können oder gegenüber solchen Firmen kein unabhängiges Rechtssystem aufzustellen in der Lage sind. Mit in diese Hypothese einbeziehen könnten wir auch Kleinstaaten, die unter dem Einfluss von grossen Hegemonialstaaten nur eine Scheinsouveränität geniessen.

In den Antworten auf diese Fragetypen wiederum können wir zwei verschiedene Aussagetypen unterscheiden. Wir könnten normativ antworten und uns aus bestimmten Gründen auf den Standpunkt stellen, dass der Nationalstaat im Hinblick auf die drei Fragetypen überholt ist, aber nach ethischen oder politischen Kriterien nicht überholt sein sollte. Die Antwort könnte auch umgekehrt lauten, nämlich dass der Nationalstaat funktional nicht überholt ist, aber aus ethischer und normativer Perspektive keine Legitimität hat: zum Beispiel, weil die Existenz von Staaten zu Problemen kollektiven Handelns führt, die der Lösung dringender planetarischer Probleme im Wege stehen. Zweitens könnten wir die Antwort analytisch ausrichten und Gründe angeben, weshalb der Nationalstaat in der Ausübung bestimmter Kompetenzen ganz oder teilweise überholt ist (z.B. Globalisierung, Europäisierung etc.). Meines Erachtens gibt es sowohl zur normativen als auch zur analytischen Fragestellung eine qualifizierte negative Antwort.

HAT SICH DER NATIONALSTAAT ÜBERLEBT: ANTWORTEN

Gehen wir zunächst die erste Frage in analytischer Hinsicht an: »Ist die Staatlichkeit oder Staatsgewalt im Zeitalter der Globalisierung überholt?«

Im Grunde untersucht diese Frage, ob die Globalisierung im weitesten Sinn ein irreversibles Phänomen der Privatisierung ist. Zentral ist nicht die Privatisierung allen Eigentums, denn Staaten verfügen nach wie vor über erhebliches kollektives Eigentum. Vielmehr geht es um die Privatisierung der Regelsetzungs- und Gesetzgebungskompetenz. Löst sich Staatlichkeit und Staatsgewalt langsam aber sicher auf in ein System nicht-staatlicher Regulierungsnetzwerke? Tritt an die Stelle von Territorialität, Jurisdiktions- und Zwangsgewalt ein System von spontanen Ordnungen, die nicht dem Prinzip politischer Konvention, sondern dem Prinzip der Aggregation von individuellen Tauschhandlungen folgen?

Diese Fragen gilt es zu verneinen. Die Bedeutung privater Standardsetzungen und Regulierungskompetenzen kann nicht in Abrede gestellt werden, tritt aber komplementär zu staatlichen auf. Danach wäre die These eines neuen Primats privater Regulierung überzogen, wie das jüngst Tim Büthe und Walter Mattli in ihrem Buch »The Privatization of Regulation in the World Economy« dargelegt haben. Es gilt auch zwei allgemeine staatsrechtliche Punkte im Auge zu behalten. Erstens steht Staatlichkeit immer in einem Abhängigkeits- und Ergänzungsverhältnis zu spontanen privaten Ordnungen und Koordinationsleistungen. Deren Existenz stellt den Staat nicht grundsätzlich in Frage, es sei denn, man geht von einem totalitären Staatsverständnis aus, in dem der Staat in allen Belangen der einzige Akteur zu sein hat. Ein solcher Staat wäre entweder hoffnungslos überfordert und von Auflösung bedroht oder im Fall seines Funktionierens wäre er Teil eines Schreckensszenarios totalitärer Herrschaft. In allen anderen Fällen müssen wir von einem Ergänzungsverhältnis ausgehen, in dem der Staat die privaten Ordnungen und Koordinationsleistungen nie ganz ersetzt, sondern von ihnen profitiert: indem er durch sie entlastet wird oder diejenigen Bereiche steuert, in denen elementare Staatszwecke im Spiel sind, wie zum Beispiel Sicherheit, das Verhindern von »Trittbrettfahrertum« oder die Garantie von Grundrechten. Auch gibt es nach wie vor Regulierungsaufgaben, die dermaßen aufwändig sind – man denke zum Beispiel an das Rechtssystem oder auch schon nur an

einen Teil davon: das System der Patente, – dass sie vom Staat geleistet werden müssen. Sie würden die Kapazität mächtiger privater Akteure überfordern oder zu gravierenden Problemen kollektiven Handelns zwischen privaten Akteuren führen.

Zweitens gilt es nicht nur Regulierungs- und Koordinierungsaufgaben des Staates im Auge zu behalten. Ihnen voraus geht die Bereitstellung des elementaren Guts der Sicherheit. Private Standardsetzung und Regulierung vermögen dieses Gut nicht hervorzubringen, sie setzen es voraus. Es gilt also genau zu analysieren, welche Verschiebungen sich im Verhältnis staatlicher und privater Regulierung ergeben. Von einer grundlegenden Machtablösung oder Umwertung kann aber nicht die Rede sein. Wer die Globalisierung als eine Auflösung der Staatlichkeit und des Primats des Staates gegenüber privaten Ordnungsstrukturen gedeutet hatte, wurde spätestens während der Finanzkrise auf den Boden der staatlichen Realität zurückgeholt. Es waren nationalstaatliche politische Akteure, welche das große Sterben im *Jurassic Park* der weltumspannenden Finanzkonzerne verhindern mussten. Mervyn King, Chairman der Bank of England, hat es in der New York Times treffend auf den Punkt gebracht: »Banks are global in life, but national in death«.

Die zweite Variante lautet, ob einzelne Nationalstaaten überholt oder obsolet sind. Belgien, Spanien, die Russische Föderation, der Irak oder Somalia könnten hier eventuell in den Blick kommen, da es in diesen Staaten ernsthafte Sezessionsbewegungen und starke zentrifugale Kräfte gibt. Oder man denke an die Mitgliedsstaaten der Eurozone, die sich unter starkem Druck befinden und – so eine gängige Meinung – sich zu einer staatlichen Einheit zusammenschließen und so ihre einzelstaatliche Souveränität aufgeben. Die Fälle müssten im Einzelnen analysiert werden und würden auch für jeden Einzelstaat unterschiedlich beurteilt werden müssen.

Insgesamt folgt aus den geschilderten Prozessen nicht das Verschwinden des Nationalstaates. Die Geschichte ist voll von Auflösungsprozessen von Nationalstaaten. Diese führen aber immer zur Bildung eines politisch und kulturell neu konfigurierten Einzelstaates. Die

Bezugsgrösse ist dabei meist eine adäquatere Bestimmung dessen, was die Nation ist. Solche Prozesse bestätigen also das Prinzip Nationalstaat. Ändern tut sich in der Regel nur die inhaltliche Bestimmung dessen, was fürderhin unter »national« verstanden wird. Wenn ein Nationalstaat »stirbt«, wird gleichzeitig ein neuer »geboren«: *L'état est mort, vive l'état* könnte man in Abänderung des Spruchs *le roi est mort, vive le roi* sagen. Staaten können zudem nicht sterben wie menschliche Individuen: Andere Staaten übernehmen ihre Rechte und Pflichten, wie zum Beispiel bei der Deutschen Einheit. Teile, die sich von einem Staat abspalten wollen, tun dies um einen eigenen Nationalstaat zu gründen. Sezessionen sind kein Angriff auf die Idee des Nationalstaates, sondern dessen Affirmation.

Wie stark diese Tendenz ist, lässt sich an der Geschichte der UNO ablesen, die von 51 Staaten gegründet wurde und im Zuge von Sezessionsprozessen auf 193 Mitgliedstaaten angewachsen ist. Die Globalisierung funktionaler Systeme von Kommunikation und Handel und die Fragmentierung der politischen Gemeinschaften und politischen Identitäten sind korrelierende Tendenzen, wie Thomas Bernauer gezeigt hat. Das Bedürfnis nach einer übersichtlichen politischen Lebenswelt scheint, um mit Hermann Lübke zu sprechen, mit zunehmender Einebnung der ökonomischen und technischen Funktionssysteme eher zu steigen als abzunehmen. Dies gilt auch in der Europäischen Union, wo der (reale oder wahrgenommene) währungssystemische Fusionsdruck der Staaten zum Europäischen Bundestaat die politischen Affirmationen nationaler Selbstbestimmung geradezu heraufbeschwört und auch mit Sezessionstendenzen in Belgien und Spanien koexistiert. Aber auch wenn die These der Notwendigkeit einer Fusion zum Bundesstaat Europa als Lösung der Währungsunionenkrise zutrifft, was nicht unbedingt als der Weisheit letzter Schluss angenommen werden sollte, wird das neue Gebilde ein Einzelstaat und nicht eine multilaterale oder globale Institution sein. Dieser europäische Staat wäre zwar kein Nationalstaat im kulturellen, wohl aber im politischen Sinn der Nation.

Wir können die Frage, ob der Nationalstaat überholt ist, drittens auch als Frage verstehen, ob der Einzelstaat als politische Einheit und

Ort der Politik überholt ist und ob die Abtrennung der Staaten in Einzelstaaten nicht mehr Probleme schafft als löst. Die These würde lauten, dass der Einzelstaat, und sei er noch so mächtig, mit Problemen konfrontiert ist, die er nicht lösen kann und dass die Tatsache, dass sich Einzelstaaten gegenüber stehen, zu Problemen des kollektiven Handelns führt, die das gemeinsame Lösen von Problemen stark erschweren oder verunmöglichen. Solch globale Herausforderungen sind zum Beispiel die nachhaltige Bewirtschaftung von *global commons*: das Abwenden einer Klimakatastrophe, die Herstellung globaler Sicherheit im Zeitalter von Nuklearwaffen und transnationalem Terrorismus, das Bekämpfen von Pandemien etc.

Es wäre nicht plausibel eine gegenteilige These zu vertreten, nämlich dass es keine wesentlichen Probleme gibt, die ein Einzelstaat nicht auch alleine lösen könnte. Allerdings gilt es eine Argumentationslücke im Auge zu behalten. Wie auch immer eine Lösung von planetarischen Problemen oder sogenannten globalen Herausforderungen aussehen mag, sie wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ein Moment staatlicher Durchsetzung enthalten, also nicht ohne robuste Staatsgewalt vonstatten gehen. Die nachhaltige Nutzung gemeinsamer Ressourcen, die Reduktion der Umweltbelastung, die Verhinderung atomarer Katastrophen, die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus führen allesamt über die Lösung von Übernutzungs- und Trittbrettfahrerproblemen, die ohne Durchsetzungsgarantien nicht lösbar sind. Die durchaus zutreffende These, dass es Probleme gibt, die der Einzelstaat nicht alleine lösen kann, impliziert also nicht, dass sie ohne ihn gelöst oder ohne ihn besser gelöst werden können. Letzteres wäre nur der Fall, wenn die robuste Staatsgewalt des Nationalstaates (oder auch des europäischen Einzelstaates, wenn es ihn denn gäbe) ersetzt und von einem Weltstaat garantiert werden könnte. Diese Voraussetzung setzt aber einen gewichtigen Teil des Problems als gelöst voraus, spannt also den Karren vor das Pferd. Denn eine robuste weltstaatliche Zwangsgewalt wäre nur möglich, wenn sie von einem breiten politischen Basiskonsens getragen wäre und die Menschheit eine politische Verständigungsgemeinschaft darstellen würde. Das ist nicht *per se* unmöglich,

aber es ist angesichts der politischen, lebensweltlichen und sprachlichen Fragmentierung der Menschheit höchst unplausibel und, wie schon Kant in seiner Schrift »Zum ewigen Frieden« bemerkte, in absehbarer Zeit nur als Despotismus vorstellbar. Der Problemdruck globaler Herausforderungen führt aber unter den gegebenen Bedingungen einer 193-fach aufgeteilten Staatenwelt zu einem Kooperationszwang und zur Notwendigkeit koordinierter Durchsetzung von gemeinsamen Problemlösungsstrategien.

Aufgrund des Gesagten ist es einsichtig, dass der Nationalstaat in dieser Hinsicht nicht ohne Kompetenzverlust über die Runden kommt, weil er von globalen Herausforderungen zu gemeinsamem Handeln mit anderen Nationalstaaten gedrängt wird. Diese Handlungszwänge verlagern fragile interne politische Gleichgewichte zu Gunsten von Eliten, Bürokratien und Exekutiven und nagen am zivilgesellschaftlichen und partizipativen Charakter nationaler Politik. Als Reaktion setzt in vielen Nationalstaaten eine Regressionstendenz ein, die nationalistische Abwehrbewegungen begünstigt und den Bürgerinnen und Bürgern übersichtliche Politik in kontrollierbaren Lebenswelten verspricht. Daraus ergibt sich eine ziemlich erfolgreiche nationalstaatliche, ja demokratisch legitimierte Resistenz gegen supranationale Integration und Delegation von Kompetenzen an Institutionen jenseits des Nationalstaates. Da auch der transnationale Problemlösungsdruck nicht verschwindet, ergibt sich daraus ein labil-gleichgewichtiges Patt zwischen Integration und Abschottung des Nationalstaates. Keine Tendenz kann sich wirklich durchsetzen, keine lässt nach. Das gemeinsame Handeln ist bezüglich dem konsequenten Verfolgen von Eigeninteressen suboptimal, vor allem dann, wenn es mehrere mögliche Problemlösungsstrategien mit unterschiedlichen Verteilungsfolgen gibt. Allerdings ist bei den gravierendsten globalen Problemen der Anreiz klar: Das gemeinsame Lösen eines Problems ist für den Nationalstaat immer noch vorteilhafter als das Resultat gemeinsamer Untätigkeit.

Das nationale Abwägen von Strategien und Interessen zur Integration ist von Thema zu Thema verschieden, was auch erklärt, weshalb Staaten funktional differenziert an die Lösung globaler Herausforde-

rungen herangehen und in sehr verschiedenen internationalen oder multilateralen Foren in unterschiedlicher Weise kooperieren. Das gilt sogar innerhalb der europäischen Integration, wo es auch verschiedene Geschwindigkeiten gibt, z.B. zwischen Binnenmarktintegration, Währungsunion, Personenfreizügigkeit (»Schengen«) und Asylwesen (»Dublin«). Auf der internationalen Ebene gilt dies in noch stärkerem Maß. Der transnationale Terrorismus zum Beispiel hat einen anderen Charakter als globale Pandemien oder Fragen des internationalen Handels. Die Bewirtschaftung und Lösungen dieser Herausforderungen müssen nicht unbedingt im gleichen Forum miteinander abgegolten werden und sie können womöglich besser getrennt geregelt werden. Diese funktionale Differenzierung ermöglicht es den Staaten Handlungsspielräume zu bewahren.

Allerdings führt eine Verdichtung von Herausforderungen und eine Vernetzung der Problemlösungsstrategien auch zu erhöhtem Druck, verschiedene Bereiche miteinander zu verknüpfen und in politischen Foren zu behandeln, in denen Werte, Kosten-Nutzen-Abwägungen und auch technische Aspekte in immer umfassenderen politischen Lösungspaketen oder kohärenten Regelsystemen miteinander abgegolten werden. Eine solche Verdichtung ist zum Beispiel in der europäischen Integration zu verorten, wo in durchaus adäquater Weise politische Foren, wie das Parlament oder der Rat existieren, die umfassend Politik im Sinn des Aushandelns und Austarierens von unterschiedlichen und gegenläufigen Problemlösungsoptionen betreiben. Es ist also plausibel davon auszugehen, dass sich internationale Politik in funktionale Foren ausdifferenziert, dass aber mit zunehmender Verdichtung und Vernetzung der Probleme eine politische Bündelung und Komplexitätsreduktion durch politische Foren nötig wird, wie sie beispielhaft und – wie ich meine – pionierhaft in der EU betrieben wird.

Unter legitimationstheoretischem oder normativem Gesichtspunkt ergeben sich aus der Perspektive des Nationalstaates zwei Szenarien. Eine zustimmungsbasierte Legitimationskette führt von den Bürgerinnen und Bürgern zur Gemeinde, von dieser über den Teilstaat zum Nationalstaat und von diesem in ein weitverzweigtes Nebeneinander von

internationalen Foren und Organisationen. Jenseits des Nationalstaates ist hier die Legitimation aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger nur indirekt über die Regierungsvertretenden und deren Rechenschaftspflicht gegenüber den eigenen Behörden und Gremien zu gewährleisten. Jenseits des Nationalstaates gibt es hier für die Bürgerinnen und Bürger eine große und aus ihrer Sicht nicht gestaltbare Unübersichtlichkeit der Organisationen und der Entscheidungen. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass die sektorielle Differenzierung zu Reibungsflächen und Wertkonflikten führt, die durch die Behörden in internationalen Verhandlungen nicht gelöst werden können und für deren Lösung sie gar kein klares Bürgermandat hätten. Die andere mögliche Legitimationskette führt von den Bürgerinnen und Bürgern über die Gemeinde und den Teilstaat zum Nationalstaat und von diesem zu einer Organisation wie der EU. Da bei letzterer die politischen Gremien in Parlament und Rat gebündelt sind, gibt es im Vergleich zum Dschungel von funktionalen internationalen Organisationen eine größere Übersichtlichkeit und eine bessere Nachvollziehbarkeit der Entscheidungskette. Die Bürgerinnen und Bürger wissen auch, wen sie für welche Entscheidung verantwortlich machen können und wo sie demonstrieren können, wenn sie dies wollen. Der Nationalstaat bleibt aber als Mitgliedstaat auch in einem solch vertieft politischen Forum wie der EU Garant für Legitimität und Durchsetzung der Entschlüsse »on the ground«. Kurz und gut: Die politische Legitimationskette ist mit der Wertschöpfungskette in der Industrie insofern vergleichbar, als dass eine »traceability« gewährt sein muss, welche eine Zuschreibung der Verantwortlichkeit und Kompetenz erlaubt. Der Nationalstaat hat in diesem Prozess eine zentrale Funktion als »clearing house«, das für das Überwachen der Legitimationskette verantwortlich ist und die Abmachungen zentral verwaltet.

Fazit: Die Nationalstaaten müssen kooperieren, aber das bedeutet nicht, dass sie als Nationalstaaten irrelevant sind. Sie haben eine zentrale legitimatorische und operative Funktion in der Bewirtschaftung von lokalen, nationalen und supranationalen politischen Prozessen.

DIE BEDEUTUNG DES NATIONALSTAATES IM ZUGE BESCHLEUNIGTER TECHNOLOGIEENTWICKLUNG

Ein Gedanke zum Schluss. Es ist viel von Globalisierung und Politikverdrossenheit sowie von deren Zusammenhang die Rede: Die Globalisierung lässt die politischen Handlungsspielräume erodieren, die Leute wählen ohnmächtige Regierungen, die ihre Versprechen gar nicht einhalten könnten, auch wenn sie dies wollten. Das Resultat ist grassierender Unmut und ein Abdriften der Politik in den Populismus. Dass die Handlungsspielräume der Nationalstaaten und Regierungen grösser sind, als es in dieser Sicht der Dinge erscheint, wurde nun bereits erläutert. Ein weiterer Punkt ist, dass das Hauptproblem der Politik im exponentiellen Wachstum ihrer Aufgaben und somit ihrer Bedeutung liegt. Die galoppierende Technologieentwicklung führt zu einer enorm starken Vermehrung der Koordinierungs- und Regulierungszwänge. In vergangenen Zeiten beschränkten sich die Aufgaben der politischen Autorität auf die Erhaltung der Ordnung und des Friedens, die Grundversorgung und das Führen von Krieg. Heute gibt es aufgrund des beschleunigten Technologiewandels eine unglaubliche Fülle von Angelegenheiten, die einer politisch ausgehandelten Regulierung bedürfen. Es ist sogar von »Klimapolitik« die Rede. Die Ungeheuerlichkeit dieses Ausdrucks wird einem bewusst, wenn man sich vorstellt, was ein mittelalterlicher Mensch zu der Behauptung gesagt hätte, das Klima sei Sache der Politik. Heute ist dies offensichtlich der Fall. Das Beispiel steht für ein starkes Anwachsen der Bürden der Politik durch technische Machbarkeit. Man denke auch an die Medizin und Biotechnologie mit ihren Möglichkeiten, den Menschen zu verändern, sein Leben zu verlängern oder es zu beenden, bevor es begonnen hat, etwa auf Grund der Präimplantationsdiagnostik. Die Reihe dieser Beispiele könnte noch über Seiten weiter geführt werden. Was hat dies mit dem Nationalstaat zu tun? Die durch die Technologieentwicklung anstehenden Probleme bedürfen kollektiver Entscheidungen, die auf eine Verständigung über Tatsachen und Werte angewiesen sind. Damit rückt aber der Nationalstaat wieder ins Zentrum des Geschehens. Die politische

Einheit, in der hinreichende Verständigung und Verständigungsbereitschaft über die Lösung von Problemen des kollektiven Handelns besteht, ist nach wie vor der Nationalstaat. Jegliche politische Konstruktion über den Nationalstaat hinaus ist auf die Basis des bestehenden Konsenses in den Nationalstaaten angewiesen und muss von dieser ausgehend gestaltet werden. Wirkmächtige Politik beruht auf »common knowledge«, auf stabilisierten Erwartungen, auf mühselig gewonnenen Kompromissen durch eine Praxis der Verständigung. Ein hohes Mass solcher Verständigung und Verständigungsbereitschaft ist die Voraussetzung für gemeinsames politisches Handeln. Wo ist sie vorhanden, wenn nicht im Nationalstaat, wenn auch in unvollkommener Weise.

Die Bilanz meiner Überlegungen ist demnach folgende: Der Nationalstaat ist nicht überholt. Er muss aber vermehrt als glaubwürdiger Kooperationspartner anderer Nationalstaaten auftreten, anstatt sein Glück als souveräner Eigenbrötler zu suchen. Diese Kooperationen sollte er aus legitimatorischen Gründen in politischen Organisationen jenseits des Nationalstaates bündeln. Die EU ist dafür wegweisend – trotz all ihrer Unvollkommenheit. Der Nationalstaat ist zuständig für Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen und er ist Ort der Zuschreibung von politischer Verantwortung im sub- und suprastaatlichen Bereich. Und *last but not least* ist der Nationalstaat ein wertvoller Ort der Verständigung und Verständigungsbereitschaft zur Lösung von sensiblen Wertekonflikten im Zeitalter beschleunigter Technologieentwicklung.

Über die ethischen Grundlagen der Demokratie

Freiheit, Gleichheit, Solidarität¹

JULIAN NIDA-RÜMELIN

Mein Vortrag wird Thesen enthalten, die eher ungewöhnlich sind. Die These, dass die Wahrheit einen Ort in der Demokratie hat, ist hoch umstritten. Die meisten Zeitungsartikel und auch die meisten wissenschaftlichen Artikel gehen davon aus, dass weder der Markt von moralischen Motiven durchsetzt sein kann, weil wir dort als Produzenten versuchen, unsere Gewinne oder als Konsumenten unseren Nutzen zu optimieren, noch es im Bereich der Politik um Fragen normativer Wahrheitsansprüche gehen darf, das ist die Lehre aus den Konfessionskriegen des 17. Jahrhunderts. Zu was führt das? Wahrheitsansprüche führen am Ende zu Mord und Totschlag. Also befreien wir die politische Sphäre von solchen überzogenen Ansprüchen und befrieden sie damit. In der postmodernen Variante sieht das dann so aus: Alles ist letztendlich nur ein Spiel, ein Spiel vielleicht auch mit kulturellen

¹ Dieser Text ist die transkribierte und leicht überarbeitete Fassung des mündlichen Vortrages, gehalten am 27.06.2013.

Identitäten. Ich glaube, das ist grundfalsch.² Das ist ein Selbstmissverständnis der Demokratie. Deshalb beginne ich im ersten Schritt mit drei Thesen zum Selbstmissverständnis der Demokratie.

ERSTE THESE: DEMOKRATIE IST KEIN ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN

Sehr häufig produziert die Demokratie Selbstmissverständnisse. Regelmäßig nach den Wahlen kann man Interpretationen lesen wie: »Jetzt ist der Wille des Wahlvolkes klar.« Wenn man dann genau hinschaut, geht es um eine Verschiebung von dreieinhalb Prozent Stimmanteile. Also ist das gewissermaßen eine Mystifizierung. Es gibt Individuen, die gewisse Vorstellungen haben und die Vorstellungen schlagen sich dann in gewissen Wahlakten nieder. Und wenn man die Menschen fragt: »Was macht denn eigentlich den Kern der demokratischen Ordnung aus?«, dann bekommt man oft zur Antwort: »Wir entscheiden mit Mehrheit.« Danach wäre ein Entscheidungsverfahren der Kern der Demokratie. Das ist aber falsch. Ein Entscheidungsverfahren ist wichtig und die Mehrheitswahlregelung spielt dabei oft eine gewichtige Rolle, aber es erschöpft nicht die Substanz einer Demokratie. Das ist ein Thema, zu dem man sehr viel sagen könnte. Ich möchte es aber so kurz wie möglich halten.

Wenn es so wäre, dass letztlich die Mehrheitsbildung allein Legitimation stiftete, dann hätten wir in vielen Diktaturen eine Legitimation. Soweit wir das wissen ist unter anderem – *horribile dictu* – die schrecklichste Diktatur der Menschheitsgeschichte überhaupt, das Nazi-Regime in Deutschland, demokratieförmig etabliert worden und zwar mit Mehrheitsentscheidungen des Volkes. Und man geht, glaube ich, nicht zu weit anzunehmen, dass es in der Folgezeit zunächst eine

2 Vgl. hierzu: Julian Nida-Rümelin (2006): *Demokratie und Wahrheit*, München: C.H. Beck.

wachsende Mehrheit in der Bevölkerung gab, die diese Art von Politik befürwortete. Mag sein, dass sich dies im Laufe der ersten Kriegsjahre änderte, dazu gibt es keine empirischen Befunde mehr. Das heißt, wenn allein Mehrheit Legitimation stiftet, dann hätten wir es paradoxerweise mit einer demokratischen bzw. einer kryptodemokratischen Ordnung zu tun.

Es gibt einen tiefen Grund für die Skepsis gegenüber der Identifikation von Demokratie mit Entscheidungsverfahren: Das sind die in Europa, oder zumindest in Kontinentaleuropa, viel zu wenig wahrgenommenen Ergebnisse der sogenannten Collective-Choice-Theory. Collective-Choice geht letztlich zurück auf das Ende des 18. Jahrhunderts, auf das berühmte Concordet-Paradoxon. Bei einer Mehrheitsentscheidung wird immer binär, also zwischen zwei Alternativen, die zur Abstimmung stehen, gewählt. Wobei die von der Mehrheit gewählte Alternative obsiegt und die unterlegene Alternative ausscheidet. Ein solches Verfahren führt aber in manchen Fällen zu zyklischen Ergebnissen, das heißt, dass A besser als B angesehen wird, und B besser als C, aber C besser als A. Genau der letzte Fall dürfte nicht sein, A müsste besser sein als C. Concordet hat sich damals Gedanken gemacht, wie man diese Paradoxie überwinden könnte, jedoch ohne überzeugendes Ergebnis.

Ungefähr 200 Jahre später wurde von einem Ökonomen, Kenneth Arrow, ein berühmtes Theorem entwickelt, das eigentlich »Impossibility-Theorem«, Unmöglichkeitstheorem, heißen müsste. Arrow hat es aber Möglichkeitstheorem genannt. Dieses Theorem führt zu dem schrecklichen Ergebnis, dass ganz elementare Minimalbedingungen politischer Vernunft simultan durch kein Entscheidungsverfahren erfüllt werden. Ich werde kurz darauf eingehen. Dafür braucht man keine Mathematik. Das ist formal ein bisschen kompliziert und der Beweis ist kompliziert, aber das Ergebnis ist nicht kompliziert:

- Bedingung Nummer eins: *keinen Diktator*. Es darf nicht eine Person geben, die unabhängig davon, wie die Präferenzen der anderen sind, jeweils ihren Willen durchsetzt.

- Bedingung Nummer zwei: das *Einstimmigkeitsprinzip*. Wenn sich alle einig sind, was getan werden sollte und was nicht, dann sollte auch dementsprechend entschieden werden.
- Bedingung Nummer drei: die *Irrelevanz-Bedingung*. Wenn es eine kollektive Präferenz gibt für A gegenüber B und eine dritte Alternative tritt hinzu, dann darf das am Vorrang von A gegenüber B nichts ändern. Es kann sein, dass C besser als A, gleich gut wie A, zwischen A und B, gleich gut wie B oder schlechter als B ist. Aber es kann nicht sein, dass sich die Präferenz für A gegenüber B verändert, bloß weil eine dritte Alternative hinzutritt. Das wäre irrational. Wenn sie gefragt werden: »Wo wollen sie Urlaub machen?« und sie sagen: »lieber in Rom als in Madrid« und einer sagt: »ich hab da noch eine Alternative, nämlich Athen« und sie auf einmal sagen: »jetzt dann lieber in Madrid als in Rom«, dann ist das irgendwie merkwürdig. Das ist irrational.
- Bedingung Nummer vier: die *Präferenzensouveränität*. Jeder darf Präferenzen haben, wie er mag. Es gibt keine Vorschriften, welche Präferenzen berücksichtigt werden.

Jetzt kommt das schockierende Ergebnis: Es gibt kein Entscheidungsverfahren, das diese vier Bedingungen zugleich erfüllt. Weder die Mehrheitswahlregel, noch Quorum, noch die Borda-Regel. Alle Regeln, die Sie sich nur vorstellen können, verletzen eine der genannten Bedingungen. Und wenn man nun die These aufstellt, die nicht völlig unplausibel ist, dass diese vier Bedingungen zwar nicht Demokratie garantieren, aber notwendige Bedingungen für ein demokratisches Entscheidungsverfahren sind – also kein Diktator, Einstimmigkeitsprinzip, keine kollektive Irrationalität und Präferenzensouveränität – wenn man sich darauf verständigt, dann gibt es kein Verfahren, das Demokratie sichert. Leider ist dieser Umstand viel zu wenig bekannt und wird er viel zu selten diskutiert. Lucian Kern und ich haben dazu das Buch

»Logik kollektiver Entscheidungen« geschrieben.³ Vorsicht also mit Entscheidungsverfahren: Sie sind zwar wichtig, aber auf keinen Fall die Substanz der Demokratie.

Nach diesem negativen Ergebnis will ich eine Lanze brechen für demokratische Entscheidungsverfahren, für Mehrheitsentscheide. Und zwar lässt sich beweisen, auch wenn das nicht ganz so einfach ist, dass die Mehrheitswahlregel, die ich gerade geschildert habe, die einzige Regel kollektiver Entscheidungsfindung ist, die zwei sehr attraktive Bedingungen erfüllt: nämlich Anonymität und Neutralität. Anonymität heißt, dass es unwichtig ist, wer welche Präferenzen hat. Wichtig ist nur das Vorhandensein von einzelnen oder vielen Präferenzen, aber unabhängig davon, wer diese hat. Das ist die Anonymitätsbedingung, in deren Rahmen es keine Vorrechte gibt. Die Präferenzen einzelner Personen haben keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Es geht nur darum, dass sie und andere Präferenzen haben und diese Präferenzen fließen in die Entscheidungsfindung ein. Formal gesprochen kann ich alle Präferenzen über alle Individuen permutieren und dabei darf sich an der Kollektiventscheidung nichts ändern.

Und die zweite Bedingung ist die Neutralität. Es ist egal, welchen Inhalt die Alternativen für die Entscheidung haben, es kommt nur darauf an, welche Präferenzen die Individuen bezüglich dieser Alternativen haben. Das ist die Neutralität. Nur eine einzige Entscheidungsregel erfüllt diese zwei Bedingungen zugleich: Das ist die einfache Mehrheitswahlregel. Deswegen ist sie so attraktiv. Und wenn man ein bisschen in die politische Philosophie blickt, dann stellt sich etwas Interessantes heraus, was ebenfalls viel zu wenig beachtet wird. Nämlich, dass die Mehrheitswahlregel bei den großen Klassikern, der politischen Moderne, die das Fundament für die Demokratie bereitet haben, eine Rolle spielt. Ich meine hiermit neben John Locke, Jean-Jacques Rousseau und Immanuel Kant auch Thomas Hobbes, den man nicht direkt mit der Demokratie in Verbindung bringen würde. Aber Sie wer-

3 Lucian Kern/Julian Nida-Rümelin (1994): Logik kollektiver Entscheidungen, München: Oldenbourg.

den gleich sehen, dass er doch etwas damit zu tun hat. Vielleicht sollte man zusätzlich auch noch Montesquieu mit dem Prinzip der Gewaltenteilung nennen. Diese fünf sind die wichtigsten Theoretiker des modernen politischen Denkens. Und anders als man vielleicht meinen könnte, spielt bei ihnen allen auch die kollektive Entscheidung eine gewisse Rolle, wenn auch keine zentrale. Bei Hobbes zum Beispiel, der immer als Denker des Absolutismus charakterisiert wird, als derjenige, der die Fürsteherrschaft legitimiert, findet man am Rande die Formulierung, dass es eigentlich egal ist, wer das Gewaltmonopol ausübt. Es kann der Fürst sein, es kann aber auch eine Versammlung sein, ein Parlament zum Beispiel. Und bei John Locke ist die Grundidee die, dass die Menschenrechte, also die Rechte, die Menschen von Geburt an haben, unabhängig davon, in welchem Staat sie leben oder welcher Kultur sie angehören, durch die politische Ordnung garantiert werden sollen, also durch den Rechtsstaat (vgl. »Second Treatises of Government«). Eher am Rande wird die Frage gestellt, wie mit Meinungsverschiedenheiten in dem politischen Körper umzugehen ist. In dem Fall wird man wohl denjenigen folgen, die die Mehrheit haben. Das Mehrheitsprinzip kommt also vor, wenn auch nur am Rande. Eine wichtigere Rolle spielt, Sie werden das gleich sehen, die Rechtsordnung. Und sekundär folgt dann die kollektive Entscheidungsfindung.

Bei Rousseau ist das ganz ähnlich: Rousseau sagt in seinem Werk »Du Contrat Social«, die Republik entsteht dadurch, dass die Individuen zusammenkommen und ihre jeweiligen Privatinteressen hintanstellen. Das müssen sie auch, weil Privatinteressen kein gutes Argument in der Versammlung darstellen. »Ich habe einen Vorgarten und möchte deswegen nicht besteuert werden« ist ein schlechtes Argument in der Versammlung. Man muss seine Interessen schon mit irgendwelchen Argumenten begründen können, die für alle relevant sind. Wonach eine gewisse Distanzierung von den Privatinteressen unumgänglich ist. Denn in der Versammlung besteht die Orientierung am Gemeinwohl, dem *volonté général*. Es ist nicht ganz einfach aufzuzeigen, wie das Gemeinwohl und der Gemeinwille zusammenhängen und worin sie sich unterscheiden. Idealerweise führt das dazu, dass alle gleichermaßen

ßen vernünftigen Menschen, unabhängig von ihrem Interessenstandpunkt, zum gleichen Ergebnis kommen. Das heißt, normalerweise ist man sich grundsätzlich einig. Trotzdem kann es vorkommen, dass man sich nicht einig ist. Das weist darauf hin, dass etwas nicht stimmt in der Deliberation, in der Versammlung, dass sich nicht alle wirklich als Ci-toyen verhalten. Zum Beispiel dürfen bei Rousseau keine Parteien, auf Deutsch keine Parteien, gebildet werden, weil das dazu führen könnte, dass sich möglicherweise nur ein Privatwille gegenüberstünde. Die Leute sollen aber als Individuen entscheiden, als Bürgerinnen und Bürger, und nur am Gemeinwohl orientiert beraten. Das ist die Idee bei Rousseau. Zu Recht wird hier von ihm eine Gefährdung durch die Parteiendemokratie angesprochen. Denn Parteien organisieren auch Privatinteressen, zumindest trifft das auf Klientelparteien zu, nicht so sehr auf Parteien, die sich als Volksparteien verstehen. Und am Ende entscheidet man, idealiter, einstimmig. Aber das ist nicht immer garantiert, was dann vielleicht auch mal zu Mehrheitsabstimmungen führen kann, was jedoch Rousseau missfällt. Das bedeutet, dass Rousseau, der Denker der Französischen Republik, interessanterweise gar nicht davon angetan ist, wenn kollektive Entscheidungen mit Mehrheit getroffen werden.

Für Kant ist der zentrale Gedanke eine politische Ordnung, die so gestaltet ist, dass jeder Einzelne im Rahmen der Gesetze seiner Willkür folgen kann, ohne die Autonomie anderer und deren freie Lebensgestaltung zu gefährden. Das, was von Kant in der Ethik gefordert wird, nämlich nur nach den Maximen zu handeln, von denen man wollen kann, dass sie ein allgemeines Gesetz sind. Leicht abgewandelt soll man also nur nach subjektiven Regeln handeln, die verallgemeinerbar sind. Noch kürzer wird das von Kant in der politischen Philosophie zu der Regel gemacht: »Gestalte die rechtliche und institutionelle Ordnung so, dass auch diejenigen, die nicht moralisch motiviert sind, gezwungen sind, die Autonomie aller zu achten«. Der Staat soll also so konstituiert sein, was hochgefährlich und in meinen Augen auch falsch ist, dass er auch »in einer Welt von Teufeln« existieren kann. Deswegen sind Sanktionen notwendig. Ich glaube nicht, dass das funktioniert.

Aber diese Überzeichnung ist vielleicht notwendig, um den Unterschied zwischen Ethik und Politik, wie sie Kant versteht, deutlich zu machen. Das erste Argument lautet also: Die Substanz der Demokratie ist kein kollektives Entscheidungsverfahren, die Substanz der Demokratie ist nicht die Anwendung der Mehrheitswahrnehmung.

ZWEITE THESE: DEMOKRATIE IST KEIN AUSHANDLUNGSPROZESS

Demokratie ist kein Aushandlungsprozess, neudeutsch kein Bargaining. Es gibt aber wichtige politische Theoretiker, die das genau so sehen, die auch den Lobbyismus gut finden. Ich war ja selber Staatsminister für Kultur und habe während dieser Zeit vorgeschlagen, ein Gesetz zur Buchpreisbindung zu machen. Vorher gab es kein Gesetz, weshalb die Bundesrepublik Deutschland bei Rechtsstreitigkeiten scheiterte. Was bereits existierte war ein Art Branchenabsprache, eine sogenannte Sammelrevers. Ich war aus kulturpolitischen Gründen der Meinung, dass dieses Institut der Buchpreisbindung zu bewahren sei, weil nur das die Vielzahl von Buchproduktionen und Buchtiteln pro Jahr garantiert. Diese ist in Ländern mit Buchpreisbindung um ein Vielfaches höher als in Ländern ohne. Dies trifft auch auf die Zahl von Buchhandlungen pro eine Million Einwohner zu. Das sind also kulturelle Gründe, die allerdings nur funktionieren, wenn die Akteure in dieser Branche, das heißt insbesondere die Verleger, ihren Job oder ihren Beruf nicht nur im Sinne ökonomischer Optimierung wahrnehmen, sondern auch im Hinblick auf kulturelle Ziele, was sehr viele Verlage tatsächlich auch tun. Ein gutgehendes Buch finanziert etwa neun schlechtgehende Bücher. Man will Vielfalt. Und dann hab ich, aus Frankreich kommend und vielleicht auch ein bisschen angesteckt von der gebürtigen Französin, mit der ich verheiratet bin, vorgeschlagen, das französische Gesetz der nationalen Buchpreisbindung – *horrible dictu* – in Deutschland, in einer ganz anderen Situation, einzuführen. Was das für Schwierigkeiten mit sich bringen kann, sieht man jetzt

auch im Streit mit den USA. Die USA fordern Freihandel für alles und Frankreich sagt: »Exception culturelle«, also auf keinen Fall für die Kultur. Deutschland tendiert aber eher in die Richtung der USA. Solche Konflikte gab es auch damals in der Regierung, mit den Niederlanden und anderen europäischen Ländern. Ich habe die Buchpreisbindung damals vorgeschlagen, was nicht einfach war, weil sich große Player dagegen gewandt haben. Die Rettung des Projekts war gewissermaßen, und ich sag das jetzt ganz unbeschwert, die enge Kooperation mit dem Börsenverein des deutschen Buchhandels. Die hatten die Kompetenzen, die hatten die Juristen, die mit den Juristen meines Hauses zusammen ein wirklich sehr schönes und bis heute geltendes Gesetz erarbeitet haben, von dem es vorher in allen Feuilletons geheißen hatte, damit wird der Nida-Rümelin auf jeden Fall scheitern, weil die Buchpreisbindung nicht mehr zu retten sei. Sie war zu retten, aber wenn man so will nur in Zusammenarbeit mit der großen Lobbygruppe der deutschen Buchproduktion, nämlich dem Börsenverein. Ist die Zusammenarbeit mit Lobbygruppen also nicht gut? Sie kann auch schlecht sein. Die Abschaffung der Körperschaftsteuer in Deutschland durch Hans Eichel bedeutete in den ersten Jahren mehr als 20 Milliarden Steuereinnahmeverlust. Und als sich nachher herausstellte, dass das Kanzleien erarbeitet hatten, die ansonsten sehr von Firmen profitierten, die wiederum davon profitierten, hat man das etwas kritischer gesehen mit der Zusammenarbeit.

Ich glaube, dass eine Zusammenarbeit mit Lobbygruppen legitim ist. Aber nur dann, wenn die Zusammenarbeit gemeinwohlorientiert genutzt wird. Das ist nicht immer einfach. Dennoch darf Politik in der Demokratie kein Bargaining-Prozess sein. Bargaining darf zwar eine Rolle spielen, qua Aushandlungsprozesse ist das völlig legitim, aber wenn es nur noch Bargaining ist, ist es nicht mehr Demokratie. Dann setzen sich nämlich diejenigen Interessengruppen durch, die gut organisiert sind und hinter denen starke ökonomische Potenziale stehen. Das ist hochgefährlich und kann am Ende die Axt an die Demokratie legen. Fehlentwicklungen in einem Nachbarland, das ich, wie wahrscheinlich die meisten hier, sehr schätze, zeigen was passiert, wenn die

Wirtschaft auf die Politik übergreift und die wirtschaftlichen Interessen in der Politik dominieren. Damit meine ich die fast 20 Jahre dauernde Berlusconi-Ära, die jetzt möglicherweise mit bestimmten Prozessen endgültig zu Ende geht. Dass er außerdem noch ein Medientycoon war und ist, macht die Sache noch komplizierter. Aber allein die immense wirtschaftliche Macht eines Ministerpräsidenten, der im Parlament seine eigenen Anwälte sitzen hatte und als Ministerpräsident zum Justizminister ging, um seine Privatgeschäfte klären zu lassen, führte zu einer Krise. Das war eine echte Demokratiekrise, die merkwürdigerweise von der Europäischen Union gar nicht thematisiert wurde. Also, die Übergriffigkeit der Wirtschaft auf die Politik kann die Axt an die demokratische Ordnung legen. Wer Politik in der Demokratie als Aushandlungsprozess von wirtschaftlichen Interessen versteht, hat nicht verstanden, was Demokratie eigentlich ist.

DRITTE THESE: DEMOKRATIE IST KEINE KULTURELL ODER ETHNISCH VERFASSTE GEMEINSCHAFT

Spätestens seit Hegel, aber gegenwärtig durch den Wiederaufstieg dessen, was man »Kommunitarismus« nennt, gibt es die Vorstellung, dass Politik im Wesentlichen auf der einen oder anderen Form von Gemeinschaft beruht. Dieser Begriff ist aus den USA zu uns gekommen, obwohl der Kommunitarismus in Europa viel stärker war, bevor der Begriff in den USA überhaupt gebräuchlich gewesen ist. Bei Hegel und den Historisten ist diese Gemeinschaftsform dann die Schicksalsgemeinschaft, die sich historisch formiert, ein Volk, das sich in einen Staat formt. Zuerst gibt es also das Volk, dann den Staat. Die Nation beruht folglich auf einer kulturellen Identität. Die kulturelle Identität muss vorhanden sein und lehnt sich dann gegen diese fragilen, feudalen Staatengebilde, die es in Europa u.a. durch die Heiratspolitik der Habsburger gegeben hat. Das Volk ist anfänglich nicht repräsentiert, muss dann als Nationalstaat im Sinne einer kulturellen Gemeinschaft

repräsentiert werden. In den verschiedenen Nationalhymnen kommt das sehr häufig zum Ausdruck: Das Volk gab es schon immer. Jetzt hat es die Fremdherrschaft oder die illegitime aristokratische Herrschaft abgeschüttelt und hat sich die angemessene Form gegeben: eine Nation, ein Territorium, ein Volk, eine Kultur, eine Sprache. So ungefähr lauten die Erzählungen über die eigene Nation und über ihre Besonderheit. Die Balkankriege zeigen, wohin dieses Politikmodell führt. In der demokratischen Variante ist die kulturelle Gemeinschaft die Basis eines demokratischen Nationalstaates und äußert sich dann in Aussagen wie: »Alle Macht geht vom Volke aus«. Das ist ein Zitat aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Das kann man auch ethnisch definieren: »vom deutschen Volke aus«. Diejenigen, die einen deutschen Ururgroßvater in Russland haben, können mit Aussicht auf Erfolg die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben. Das ist ein ethnisches Staatsverständnis, eine ethnische Bürgerschaft und das ist hochgefährlich. In der Bundesrepublik herrscht nun die untypische Situation, dass ihre autochthonen Minderheiten sehr klein sind, wie zum Beispiel die 60.000 Saterfriesen. Allerdings gibt es nicht-autochthone Minderheiten, die sehr stark sind, zum Beispiel die türkische mit drei Millionen Menschen. In der Schweiz sieht das Ganze ein bisschen anders aus. Das ist eine ganz ungewöhnliche Situation, die es für Frankreich, für Spanien, für Tunesien, für Libyen usw. nie gegeben hat, weil es dort starke Minderheiten gibt, die nicht mit der Mehrheitskultur eins sind und sich entsprechend marginalisiert fühlen. Wie zum Beispiel die Basken oder die sieben Millionen Katalanen in Spanien, die eine eigene Sprache sprechen usw.

Die Französische Republik kam 1789 in einer Situation zustande, in der selbst bei großzügiger Auslegung der französischen Sprache nur etwa die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger der Republik französisch sprach. Ich sage großzügige Auslegung, weil eine gemeinsame Amtssprache ja gar nicht existierte. Das ist eine Erfindung, wie auch das Deutsche oder das Italienische, von Intellektuellen, von Akademien. Und mit der Zeit gibt es eine Art Homogenisierung und Anpassung und es entsteht dadurch vielleicht auch eine Art kulturelle Identität.

Aber die kulturelle Identität entsteht nicht vor dem Staat. Das ist eine Geschichtsklitterung, die erstaunlich beliebt ist. Das deutsche Volk gab es tatsächlich nur in den Köpfen einiger kleinbürgerlicher Intellektueller. Der bedeutendste unter ihnen war Fichte mit seinem Werk »Reden an die deutsche Nation«. 100 Jahre vorher ist niemand auf den Gedanken gekommen, sich als Deutscher zu fühlen, niemand. Auch nicht als Bayer, eher als Schwabe. Also ist das bayerische Staatsgebilde auch nur ein Konstrukt, also Vorsicht mit kollektiven Identitäten, sie sind keine Grundlage einer recht verstandenen Ordnung.

Immerhin bin ich hier in einem Land, das in beeindruckender Weise damit umgeht, dass es mehrsprachig ist. Wobei die einzelnen Individuen nur in den seltensten Fällen mehrsprachig sind. Ich habe mir im Voraus nochmal Statistiken angeschaut. Es kann keine Rede davon sein, dass die Schweizer Bürgerschaft mehrsprachig wäre, sondern sie ist eher dadurch konstituiert, dass man weiß, wie man mit diesen Unterschieden umgeht. Auch welche Vorsicht in ein- und zweisprachigen Kantonen bezüglich der Sprachregelungen an den Schulen geboten ist. Meine Schwester ist auch Philosophin geworden. Sie lehrt an der Universität in Fribourg, und wäre gar nicht berufen worden, wenn sie nicht auch auf Französisch Vorlesungen halten könnte. Es ist also ein äußerst sensibler Umgang mit diesen mehrsprachigen und mehrkulturellen Identitäten geboten und, auch als typische Reaktion der Demokratie, mit der Föderalisierung. Ein Staat, der aus zwei Ethnien zusammengesetzt ist und in dem zwei Sprachen gesprochen werden, beispielsweise 60 zu 40 Prozent, und in dem beide Ethnien gut organisiert sind und beide als Ebene der politischen Auseinandersetzung die Nationale haben, ist damit schon gescheitert. Belgien beispielsweise war kurz davor aus solchen Gründen zu scheitern. Sie hatten ein Jahr lang keine Regierung, was gar nicht stark aufgefallen ist.

WAS IST DEMOKRATIE?

Also, wenn Demokratie weder ein Entscheidungsverfahren ist, noch Aushandlung, noch eine kulturelle oder anders wie verfasste ethnische Gemeinschaft, was ist dann Demokratie? Um diese Frage zu beantworten, stelle ich drei Thesen auf.

1. *Die Demokratie ist eine Staatsform, die gleiche individuelle Rechte garantiert*

Es ist kein Zufall, dass die westlichen Verfassungen fast alle mit den Individualrechten beginnen. Zum Beispiel beinhaltet das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in den Artikeln eins bis 19 nur individuelle Rechte. So ist auch die individuelle Würde des Menschen staatlicherseits zu schützen und das wird in der deutschen Verfassungsrechtsinterpretation als absolutes Recht interpretiert, das nicht abwägungsfähig ist gegenüber anderen. Ebenso Artikel zwei mit dem Recht auf Leben oder Artikel drei mit dem Recht auf Gleichbehandlung usw. Das sind also alles individuelle Rechte und zwar gleiche individuelle Rechte. Die Sicherung individueller Rechte, die die Individuen unabhängig von der Staatlichkeit schon besitzen, ist hoch umstritten. Das ist die Menschenrechtsinterpretation: Diese Rechte, die wesentlichen Rechte, die wir als Menschen haben und nicht erst als Bürgerinnen und Bürger. Der demokratische Staat sorgt mit seinem Rechtsstaatsprinzip dafür, dass diese Menschenrechte, diese Rechte, die wir als Menschen schon immer haben, von einer staatlichen Ordnung auch staatlich gesichert sind.

2. *Die Demokratie etabliert gleiche Staatsbürgerschaft*

Das meint eine Gleichheit als Bürgerin und Bürger und das heißt als diejenigen, die die Gestaltung übernehmen. Die Gestaltung der staatlichen Ordnung im Sinne von Partizipationsrechten ist gleichermaßen allen Bürgerinnen und Bürgern möglich. Gleiche Staatsbürgerschaft im Sinne der Teilhaberechte, der Gestaltungsrechte, dem aktiven und passiven Wahlrecht, die Möglichkeit, sich

politisch zu engagieren, die Assoziationsfreiheit – all das ist Teil dieser so verstandenen Staatsbürgerschaft.

3. *Die Demokratie stiftet eine Form von Solidarität*

Die Demokratie stiftet eine Form von Solidarität, die nicht auf kultureller, ethnischer, sprachlicher oder sonstiger Übereinstimmung beruht. Diese Solidarität bezieht sich auf die politische Gemeinschaft und die politische Gemeinschaft wird durch die Institutionen der Demokratie und die Mitwirkungsmöglichkeit und die gleichen individuellen Rechte erst gestiftet. Das ist eine Tradition, der man sich in Frankreich viel stärker bewusst ist als in Deutschland. Der Staat stiftet eine Art politische Gemeinschaft und die Gleichheit und die Solidarität dieser politischen Gemeinschaft überwölbt die anderen partikularen Gemeinschaften; übrigens auch solche, die die Mehrheit der Bevölkerung ausmachen. Im Augenblick kommt es gerade zu einem sehr problematischen Konflikt in Frankreich. Die Mehrheit der Franzosen ist katholisch, aber der Staat versteht sich als laizistisch. Im Gegensatz dazu verstehen sich die Schweiz, Österreich und Deutschland nicht als laizistisch, sondern als neutral. Diese zwei Verständnisse sind zu unterscheiden. Der französische Staat versteht sich als laizistisch, das heißt, er drängt alle Symbole, alle Praktiken und alle Argumente mit religiösem Gehalt aus der staatlichen Sphäre heraus. Daher kommen das Kopftuchverbot und all diese Debatten; übrigens interessanterweise auch im türkischen Staatsverständnis. Der türkische Staat ist nach seiner Verfassungsordnung ebenfalls laizistisch. Paradoxerweise regiert seit geraumer Zeit eine eher anti-laizistische, gemäßigt islamistische Partei diesen Staat. Das daraus resultierende Spannungsverhältnis ist erkennbar: Ein Teil der Konflikte, die gegenwärtig in Istanbul und anderswo aufbrechen, hängt damit zusammen. In Frankreich besteht gegenwärtig der Konflikt um die Ehe zwischen Homosexuellen. Die hat zum ersten Mal seit langem die katholische Mehrheit gegen den laizistischen Staat aufgebracht. Eine interessante, aber in meinen Augen auch nicht ganz ungefährliche Situation.

Zusammenfassend ist die Demokratie also dreierlei: die Sicherung individueller Rechte und Freiheiten, die Etablierung einer gleichen Staatsbürgerschaft und die Gleichheit als Bürgerinnen und Bürger sowie die Etablierung einer politischen Solidarität. Einer Solidarität, die sich durch die Zugehörigkeit zu der politischen, nicht zu der kulturellen, ethnischen oder sprachlichen Gemeinschaft bestimmt. Das Gesagte werde ich jetzt ein bisschen konkretisieren.

Erste Konkretion: Zum Verhältnis von Markt und Staat in der Demokratie

Wir haben jetzt seit Jahrzehnten, spätestens seit den Wahlsiegen von Margaret Thatcher in England und Ronald Reagan in den USA, eine Auseinandersetzung um die Frage, welches Verhältnis der Markt zum demokratischen Staat oder zum Staat in der Demokratie hat. Thatcher war in dieser Hinsicht sehr viel radikaler als Reagan und die Thatcherische politische Philosophie, wenn man das Philosophie nennen soll, beruhte im Grund auf anarchistischen Ansätzen, auch wenn ihr das vielleicht nicht bewusst war. »Es gibt keine Gesellschaft« ist eine der berühmtesten Aussagen von Thatcher. »Es gibt keine Gesellschaft«? – Kann das denn sein? Gemeint ist damit, dass es nur Individuen und deren Interessen gibt und alles, was überindividuell ist, eigentlich illegitim und nur als Notnagel akzeptabel ist. Das ist eine sehr radikale politische Philosophie. So etwas macht man instrumentell, aber eigentlich möglichst wenig. Also Institutionen, Staatlichkeit, gar die Sozialstaatlichkeit stehen im Widerspruch zu diesem radikalen Individualismus. Und es gibt einen Philosophen, der das – übrigens ein paar Jahre vor der Machtübernahme durch Thatcher in Großbritannien – geradezu brillant ausgeführt hat. Dieser Philosoph ist Robert Nozick. Von ihm stammt der Zusammenhang zwischen dem Anarchismus und dieser scheinbar konservativen, neokonservativen Richtung. Deshalb nennen sich die Vertreter dieser Richtung in den USA auch Neocons, obwohl sie eigentlich libertär sind. Libertäre gehen nicht wie der Liberalismus davon aus, dass der Sozialstaat und gemeinsame Bildungsangebote er-

forderlich sind, um gleiche Chancen für alle zu sichern und gleiche Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen. Für sie ist der Staat illegitim, außer er findet die jeweils individuelle Zustimmung. Das wird bei Robert Nozick zu Ende gedacht und er gibt auch offen zu, dass das im Kern eine anarchistische Philosophie ist, eine leicht abgeschwächte anarchistische Philosophie. Der ökonomische Markt ist deshalb für die Anarchisten so interessant, weil man, jedenfalls in der Theorie, keinen Staat braucht. Die Individuen haben ihre eigenen Interessen. Wenn sie diese rational verfolgen, vielleicht auch unter bestimmten einschränkenden Bedingungen wie zum Beispiel der Vertragsfreiheit, dann entstehen wunderbarerweise effiziente Verteilungen. Das lässt sich logisch-mathematisch schön beweisen. Verteilungen für die gilt, dass es zu ihnen keine Alternative gibt, ohne nicht mindestens eine Person schlechter zu stellen. Verteilungen, die diese Bedingungen erfüllen, sind Pareto-effizient. Wenn es also keine Alternative dazu gibt, heißt das, dass der Markt unter idealen Bedingungen – wie vollständiger Transparenz, vollständiger Konkurrenz, null Transferkosten – ein System von Transfers zur Verfügung stellt, die immer dann realisiert werden, wenn dadurch mindestens zwei besser gestellt werden, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird und ohne dass jemand dadurch benachteiligt wird. Das ist das Modell idealer Märkte, die ohne staatliche Steuerung funktionieren. Und diese Vorstellung ist das Paradigma des Anarchismus. Deswegen sind Anarchisten, oder genauer gesagt bestimmte Anarchisten, marktbegeistert. Vielleicht gestehen sie zu, dass es Probleme mit der Ballung von Macht und Kapitalkonzentration geben kann, weshalb viele Anarchisten auch kritisch gegenüber dem real existierenden Kapitalismus sind. Das ändert aber nichts daran, dass Anarchisten meist marktbegeistert sind.

Der Markt allerdings, als Organisationsprinzip, unterhöhlt die Demokratie. Ich schildere jetzt eine reale Erfahrung aus Südtalien: Wenn sich zum Beispiel die Beamten sagen, dass die Beantragung eines Passes eigentlich ja auch ein Transfer von Gütern und Dienstleistungen ist und dieser umso schneller erfolgt, je höher die Banknote ist, die bei der Abgabe in den Pass eingelegt ist, dann schwappt gewissermaßen die

Marktökonomie hinein in den Staat. Das nennt man dann »Korruption«. Der Staat als Markt ist durch und durch korrupt. Das heißt, der Staat muss sich gegenüber den Marktprinzipien absetzen. Er muss eine Gleichbehandlung garantieren und nicht die Dienstleistungen für seine Bürger nach deren Kaufkraft richten. Tut er das, ist er korrupt. Die Frage ist, wie viel Markt die Demokratie verträgt. Ohne den Markt gibt es keine Effizienz, der Markt ist also unverzichtbar. Aber die demokratische Ordnung muss aufpassen, dass sie nicht lediglich zum Anhängsel von Marktprozessen wird. Wenn Staaten untereinander um möglichst günstige Bedingungen für Kapitalanlagen konkurrieren, dann führt das nicht nur zur Krisenanfälligkeit, wie man bei Irland und Zypern beobachten kann, sondern das führt auch dazu, dass die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten unterminiert werden. Am Ende kann der Staat überhaupt nicht mehr handeln und ist sozusagen getrieben von den Märkten. Es braucht also eine Balance.

Sie hören es schon heraus, ich bin der Auffassung, dass man eine gemischte Wirtschaft braucht, in der der Staat die Regeln setzt und diese Regeln auch durchsetzen kann, in der der Staat einen gewissen Vorrang hat, weil er die Regeln festlegen kann und in dem die Marktgesetze wirken, aber unter den Einschränkungen staatlicher Vorgaben. Dazu gehört beispielsweise die Nachhaltigkeit ebenso wie die Bereitstellung kollektiver Güter, Infrastruktur, Bildung und Kultur. Es ist also eine Balance zwischen Markt und Staat erforderlich, um die Demokratie nicht zu zerstören.

Zweite Konkretion: Die Rolle des Sozialstaates

Ich bleibe jetzt nochmals kurz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, das heißt am Beispiel der deutschen Staatsgeschichte. Wenn man den Legenden, die in den Schulbüchern stehen, glauben würde, dann ist der deutsche Nationalstaat 1871 von Bismarck gegründet worden. Gegen diese Sichtweise spricht sehr viel. 1866 wurden die Österreicher und Bayern in der Schlacht bei Königgrätz vernichtend von den Preußen geschlagen, wovon sich die Bayern in ihrem Selbst-

bewusstsein nie wieder erholt haben. Das sage ich in der Rolle des sozusagen in der Wolle gefärbten Bayern, genauer Münchners, das dürfen Sie nicht so ernst nehmen. Aber diese Interpretation bietet sich an. Wenn man die Dokumente aus der damaligen Zeit liest, dann war 1871, also nur fünf Jahre nach Königgrätz, aus bayerischer Sicht nicht das Jahr der deutschen Nationalstaatsgründung, sondern das der endgültigen Etablierung der preußischen Hegemonie. Dieser wohl organisierte preußische Staat hatte sich ohnehin durch verschiedene gewonnene Kriege weit nach Westen und Süden ausgedehnt. Und dann passierte 1866 sozusagen das Unglück, dass der andere halbwegs gewichtige Staat im deutschsprachigen Raum – sie wissen, ich rede jetzt nicht von der Deutschschweiz – vernichtend geschlagen wurde und damit dem Ausgriff preußischer Hegemonialinteressen kein Kraut mehr gewachsen war. Und entsprechend entstand das kleindeutsche Reich, so wurde es damals bezeichnet, unter Ausschluss des deutschsprachigen Habsburg-Imperiums. Also kann man 1871 kaum von der deutschen Nationalstaatsbildung sprechen, 1905 schon eher.

Worin besteht der Unterschied? Die Konservativen sahen, dass die Entwicklung des Kapitalismus zum Ende des 19. Jahrhunderts auf der einen Seite eine unglaubliche Akkumulation von Kapital und Reichtümern hervorbrachte, der auch die Stiftungslandschaft trug und in den USA zur Gründung der ersten Privatuniversitäten führte. Auf der anderen Seite herrschte eine hohe Krisenanfälligkeit und die sozialen Verwerfungen waren trotz dieses immensen Reichtums auf Dauer nicht durchzuhalten. Und die Konservativen reagierten, allen voran Bismarck, mit einer insgesamt gesehen politisch sehr erfolgreichen Strategie, auch wenn das jetzt etwas zynisch formuliert ist. Sie sperrten die Sozialisten für 12 Jahre ins Gefängnis und etablierten die Reichsversicherungsordnung. Um was ging es hierbei? Es ging um Sozialstaatlichkeit. Die Konservativen reagierten anders als die Liberalen, indem sie sagten, dass der entfesselte Kapitalismus die gesellschaftliche Ordnung zerstöre und durch den Sozialstaat gebändigt werden müsse. Und die, die die Kritik am Kapitalismus ausnutzten, um die politische Ordnung des untergehenden Feudalsystems zu kritisieren, wurden ins Ge-

fängnis gesperrt. Und diese Verbindung war erst einmal ziemlich erfolgreich, bis 1919 die Revolution ausbrach.

Was lernt man daraus? Daraus lernt man in meinen Augen Folgendes, was man am Beispiel Italiens sehr schön nachvollziehen kann: Dass die Nationenwerdung, das Werden einer demokratischen Nation, davon abhängt, dass es mehr Kohäsionen gibt als lediglich die Rolle als Bürgerin und Bürger. Wobei die Bürgerinnen ja erst relativ spät ins Spiel kamen, erst in der Weimarer Republik wählen und sich wählen lassen konnten. Das allein reicht aber nicht aus, um eine demokratische Nation zu etablieren. Die Loyalität zum demokratischen Staat ist erst dann möglich, im deutschen Grundgesetz ist das explizit so formuliert, wenn es so etwas gibt wie Sozialstaatlichkeit. Ohne Sozialstaatlichkeit gibt es keine Demokratie. Jetzt könnten Sie einwenden, es gibt da ein paar Gegenbeispiele. Ich glaube das nicht. Selbst die USA haben zumindest einen ausgedehnten Bildungsstaat. Die staatlichen Ausgaben pro Kopf in den USA sind, das weiß zwar kaum jemand, aber es ist ein reines Faktum, höher als in Mitteleuropa. Die staatlichen Ausgaben pro Kopf und auch der Sozialstaat, wenn er auch lange nicht so hoch entwickelt ist wie etwa in der Schweiz, Frankreich oder Deutschland und erst recht nicht wie in den skandinavischen Ländern, kostet in den USA relativ viel Geld, mehr zum Beispiel als in Japan. Japan ist ein Land mit mehr Gleichheit und weniger sozialer Verwerfung, aber mit deutlich niedrigeren Ausgaben in diesem Bereich. Auch interessant ist, dass der Gini-Koeffizient in Japan relativ günstig ist. Die Ungleichheit ist relativ gering ausgeprägt, die Sozialstaatlichkeit ist sehr schwach. Man könnte sagen, dass das durch eine Art Kohäsion kompensiert wird, die aufgrund von moralischen Normen entsteht. Die Spitzenmanager in Japan verdienen nur einen Bruchteil von den amerikanischen Spitzenmanagern. Und das hängt nicht damit zusammen, dass nicht genug Geld in den Firmen wäre. Die japanischen Firmen sind trotz langer Stagnation wirtschaftlich ziemlich wohlhabend. Es liegt einfach daran, dass sich das in Japan nicht gehört. Das heißt, es gibt offenbar kulturelle Grenzen von Ungleichheit, die es in Japan ermöglichen, mit

relativ wenig sozialstaatlicher Umverteilung auszukommen, während das in Europa und den USA nicht der Fall ist.

Diese Sozialstaatlichkeit beinhaltet aber auch eine Gefahr, nämlich den Paternalismus. Wenn es stimmt, dass die Demokratie im Wesentlichen auf dem normativen Fundament von individuellen Rechten, gleicher Bürgerschaft und Solidarität, die über die politische Gemeinschaft gestiftet ist, besteht, dass also die Idee der Autonomie, der gleichen Autorschaft, des Respekts voreinander eine wesentliche Basis ist, dann ist jedes Agieren des Staates, das diese Autonomie einschränkt, ein Risiko. Deswegen sage ich ganz deutlich: Die Sozialstaatlichkeit ist unverzichtbar für die demokratische Nationenwerdung und ihre Fortexistenz. Aber sie ist zur gleichen Zeit auch eine Gefahr. Sie trägt nämlich die Gefahr in sich, dass sie durch Regulierung und Reglementierung individueller Lebensformen, um zum Beispiel auch Kosten zu sparen, die Freiheit des Einzelnen zu stark einschränkt.

DIE ETHISCHEN FUNDAMENTE DER DEMOKRATIE

Damit bin ich bei meinem letzten Punkt und fasse kurz noch einmal zusammen, was die ethischen Fundamente der Demokratie sind:

- *Gleiche Freiheiten*
Es braucht eine gleiche Freiheit im Sinne von Autonomie und Autorschaft sowie die Menschenrechte, die diese tragen und garantieren, dass diese überführt werden in Individualrechte in der Demokratie.
- *Kooperationsbereitschaft*
Der Sozialstaat ist eine Form der Kooperation. Allerdings eine, die nicht auf freiwilliges Mitwirken setzt, sondern auf die Bereitschaft, Steuern zu bezahlen um ein Mindestmaß an Sozialstaatlichkeit bzw. sozialer Qualität herzustellen. Es geht dabei um einen gewissen Umverteilungseffekt, der lange nicht so stark ist, wie viele meinen. Die Kooperationsbereitschaft muss deutlich über die Sozi-

alrechte und die sozialstaatlichen Institutionen hinausgehen. Wir hätten in allen westlichen Ländern, in allen westlichen Staaten einen Zusammenbruch des Sozialstaates, wenn es nicht die individuelle Bereitschaft gäbe, sich sozial zu engagieren: in der Familie, mit den Pflegebedürftigen usw. Der Sozialstaat allein auf sich gestellt wäre nicht stark genug. Er würde als unzureichendes Substitut kollabieren, wenn es keine individuelle Hilfsbereitschaft gäbe.

- *Empathie*

Als drittes ethisches Fundament braucht es eine Art Empathie. Die Bereitschaft, unabhängig davon, ob man mit der betreffenden Person kooperiert oder nicht, sich in deren Lebenssituation hineinzuversetzen. Dies auch unabhängig davon, welcher kulturellen oder Sprachgemeinschaft diese Person angehört und damit auch denjenigen eine Rolle in der demokratischen Gemeinschaft zu geben und sie zu stärken, die erst hinzukommen. Ich spreche hier von Migration. An dieser Stelle besteht der Prüfstein einer demokratischen Gesellschaft, nämlich wie substantiell wichtig ihr der Umgang mit denjenigen ist, die als Migrantinnen und Migranten neu in diese politische Gemeinschaft hineinkommen. Migrantinnen und Migranten machen in allen westlichen Industrieländern einen wachsenden und zum Teil sehr hohen Anteil der Bevölkerung aus. In der Schweiz ist er meines Wissens gegenwärtig sogar noch höher als in Deutschland. Ich glaube, dass dieses Verständnis von Demokratie, was zugegebenermaßen ziemlich europäisch ist, zwei Hauptkonkurrenten hat. Die eine Konkurrentin ist die Marktdemokratie, in der der ökonomische Markt das Primat hat und die Demokratie versucht, noch günstigere Standortbedingungen und günstigere Bedingungen für ökonomische Prozesse zu garantieren. Auch wenn es die Marktdemokratie in der reinen Form nicht gibt, ist das eine Tendenz, die in den USA und zeitweise auch in Großbritannien und Australien eine Rolle spielt. Die zweite Konkurrentin, die gegenwärtig immer stärker wird, könnte man als die gelenkte oder die autoritäre Demokratie bezeichnen, wenn man hier den Begriff der Demokratie verwenden will. Es geht hierbei um eine gelenkte

Wirtschaft mit zum Teil stark kapitalistischen Elementen. Ich denke da an Singapur oder auch an China: Beide Staaten sind ökonomisch sehr erfolgreich und verstehen sich als Demokratien, ohne es in dem hier erläuterten Sinn tatsächlich zu sein. Es handelt sich um Parteienstaaten, denn alle Entscheide werden in der Partei getroffen und nur innerhalb dieser Parteien können die verschiedenen Gruppen mitwirken. Dieses Vorgehen wird in letzter Zeit überhöht und konfuzianisch begründet, nicht mehr marxistisch, wie noch vor einigen Jahrzehnten. Das ist eine ernstzunehmende Konkurrenz, weil es auch in der Demokratie immer mehr Politiker gibt, die die Langsamkeit und die Mühsal des Aushandelns verachten und meinen, es gehe auch anders.

Vielleicht stellen Sie sich die Frage, ob es da nicht etwas abzuschauen gibt? Können wir eigentlich auf Dauer in solch einer Konkurrenzsituation mitbestehen? Ich würde sagen, dass das europäische Demokratiemodell, in dem Sinn, wie ich es hier geschildert habe, dann eine Zukunft hat, wenn es sich zu diesen ethischen Fundamenten bekennt und sagt, dass genau das die Idee ist: Wir nehmen die Menschen ernst. Wir muten den Menschen etwas zu. Wir verlangen, dass sie sich wechselseitig respektieren. Wir erwarten eine aktive Zivilgesellschaft, die ihre Angelegenheiten auch selbst in die Hand nimmt und nicht immer nur wartet, bis ein Unternehmen oder ein Staatsangestellter ihnen gegenüber tritt. Wir wollen also eine aktive Zivilgesellschaft. Wir wollen eine Balance zwischen Markt und Staat. Wir wollen einen Staat, der kulturelle Verantwortung wahrnimmt. Und wir sehen den sozialen Ausgleich als ein zentrales Element unseres Verständnisses von Demokratie an.

Das ist durchaus attraktiv. Manchmal muss man amerikanische Autoren wie Jeremy Rifkin lesen, der ein enthusiastisches Loblied auf die europäische Demokratie singt. Und ich habe die überraschende Erfahrung gemacht, dass es auch in China eine sehr starke Europafraktion gibt. Ich war als Nicht-Sinologe und Nicht-Chinakenner eingeladen von der außenpolitischen Kommission der Kommunistischen Partei

Chinas. Dort fand eine Debatte statt und es formierte sich eine starke Europafraktion gegenüber denjenigen, die den chinesischen Weg gehen wollen und gegenüber denjenigen, die meinen, sie müssten zunächst erst einmal ihren Hauptkonkurrenten kopieren, nämlich die USA. Es formierte sich sozusagen ein dritter Weg, nämlich diese Balance in Europa als die reizvollste Form der Zukunft für China. In der Debatte wurde das Modell der USA gegenüber dem europäischen als sehr viel effizienter angepriesen. Ich bin der Meinung, dass dem nicht so ist. Das Modell der USA ist nicht effizienter. Aber das wäre ein Thema für einen eigenen Vortrag.

Autoren

Cheneval, Francis, (geb. 1962), Professor und Lehrstuhlinhaber für Politische Philosophie an der Universität Zürich. Themenschwerpunkte: Normative politische Theorie, Demokratietheorie, Internationale Beziehungen, Eigentumsrechte, Rechts- und Staatsphilosophie, Geschichte der politischen Philosophie.

Leuenberger, Moritz, (geb. 1946), 1979 bis 1995 Nationalrat, 1991 bis 1995 Regierungsrat des Kantons Zürich (Justiz und Inneres), 1995 bis 2010 Bundesrat, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 2001 und 2006 Bundespräsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Münkler, Herfried, (geb. 1951), Professor und Lehrstuhlinhaber für die Theorie der Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin. Themenschwerpunkte: Politische Theorie und Ideengeschichte, politische Kulturforschung, Theorie und Geschichte des Krieges.

Nida-Rümelin, Julian, (geb. 1954), Professor und Lehrstuhlinhaber für Philosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie Mitglied verschiedener Akademien der Wissenschaften. Ehemaliger Staatsminister für Kultur und Medien der Bundesregierung in Deutschland. Themenschwerpunkte: Rationalitätstheorie, Ethik, Politische Philosophie, Wissenschafts- und Erkenntnistheorie.

Edition Politik



Ulrike Davy, Manuela Lenzen (Hg.)

Demokratie morgen

Überlegungen aus Wissenschaft und Politik

2013, 120 Seiten, kart., 16,80 €,
ISBN 978-3-8376-2387-1



Michael Daxner, Hannah Neumann (Hg.)

Heimatsdiskurs

Wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr
Deutschland verändern

2012, 340 Seiten, kart., zahlr. Abb., 32,80 €,
ISBN 978-3-8376-2219-5



Lars Distelhorst

Leistung

Das Endstadium der Ideologie

Januar 2014, 192 Seiten, kart., 22,99 €,
ISBN 978-3-8376-2597-4

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Edition Politik



Peter Engelhard

Die Ökonomen der SPD

Eine Geschichte sozialdemokratischer
Wirtschaftspolitik in 45 Porträts

2010, 148 Seiten, kart., zahlr. Abb., 16,80 €,
ISBN 978-3-8376-1531-9



Andreas Pettenkofer (Hg.)

Menschenrechte und Protest

Zur lokalen Politisierung einer globalen Idee

Mai 2014, ca. 250 Seiten, kart., ca. 28,80 €,
ISBN 978-3-8376-2112-9



Hans Vorländer (Hg.)

Demokratie und Transzendenz

Die Begründung politischer Ordnungen

2013, 534 Seiten, kart., 39,80 €,
ISBN 978-3-8376-2278-2

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Edition Politik

Alexander Brand

Medien – Diskurs – Weltpolitik

Wie Massenmedien die internationale Politik beeinflussen

2012, 530 Seiten, kart., zahlr. Abb., 39,80 €, ISBN 978-3-8376-1831-0

Lucyna Darowska

Widerstand und Biografie

Die widerständige Praxis der Prager Journalistin Milena Jesenská gegen den Nationalsozialismus

2012, 528 Seiten, kart., 39,80 €, ISBN 978-3-8376-1783-2

Hendrik Meyer

Was kann der Staat?

Eine Analyse der rot-grünen Reformen in der Sozialpolitik

2013, 282 Seiten, kart., 32,80 €, ISBN 978-3-8376-2312-3

Henrique Ricardo Otten,

Manfred Sicking (Hg.)

Kritik und Leidenschaft

Vom Umgang mit politischen Ideen (unter Mitarbeit von Julia Schmidt)

2011, 310 Seiten, kart., 29,80 €, ISBN 978-3-8376-1590-6

Werner J. Patzelt (Hg.)

Die Machbarkeit politischer Ordnung

Transzendenz und Konstruktion

2013, 472 Seiten, kart., 38,80 €, ISBN 978-3-8376-2247-8

Shamim Rafat

Ethik und Qualität in der Politikberatung

Zur Entwicklung von professionellen Standards und Grundsätzen

2012, 272 Seiten, kart., zahlr. Abb., 32,80 €, ISBN 978-3-8376-2085-6

Patrick Schreiner

Außenkulturpolitik

Internationale Beziehungen und kultureller Austausch

2011, 448 Seiten, kart., 35,80 €, ISBN 978-3-8376-1647-7

Jana Trumann

Lernen in Bewegung(en)

Politische Partizipation und Bildung in Bürgerinitiativen

2013, 298 Seiten, kart., 29,80 €, ISBN 978-3-8376-2267-6

Bärbel Heide Uhl

Die Sicherheit der Menschenrechte

Bekämpfung des Menschenhandels zwischen Sicherheitspolitik und Menschenrechtsschutz

Mai 2014, ca. 180 Seiten, kart., ca. 29,99 €, ISBN 978-3-8376-2640-7

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**