



Dr. Wolfgang M. Schröder, Tübingen

## **Politische Globalisierung der Gerechtigkeit**

### ***Anwege zur grundrechtsstaatlichen Demokratie im Weltmaßstab***

*In normative theory, justice is agreed to be the first and decisive virtue of political institutions. It is the core criterion of political legitimacy, requiring polities to be modelled on the moral imperative that political institutions should maximize, and equalize, citizens' ability to shape the social context in which they live. On these grounds, globalization of justice becomes a normative political issue. It might best be realized by globalizing the politically just polity par excellence: democracy based on the respect for human rights. Global government or governance, when installed, has to be organized accordingly. More precisely, any such polity must be based on, and limited to, those supranational competences necessary to organize a global rule of law. The vision of a subsidiary secondary-state-like "world republic" enforcing democratic and republican concerns at a global level can serve as a regulative idea in this respect.*

S. 29

- HFR 5/2003 S. 1 -

#### **1. Gerechtigkeit: Ideal mit kritischem Wirklichkeitsbezug**

Eine Welt, in der Gerechtigkeit und Frieden herrschen, ist ein altes Menschheitsziel. Schon das Alte Testament kennt es – und die Moderne hat es sich bewahrt. Erreicht ist es bislang nur sehr partiell. Nicht überall, aber doch in weiten Teilen der politischen Welt bestehen gravierende inner- und zwischenstaatliche Gerechtigkeitsdefizite fort. Auch in vorgeblich „modernen“ Staatswesen – auch auf dem europäischen Kontinent! – werden Menschenrechte verletzt und ethnische wie kulturelle Minderheiten diskriminiert. Die zwischenstaatliche Gerechtigkeitsmisere indes erscheint direkt oder indirekt als Funktion einer ungerechten Weltwirtschaftsordnung. Sie gründet nicht allein in der ungleichen Verteilung der Wirtschaftskraft und Produktionsfaktoren. Sie ist auch die Folge eines Ethosdefizits. Es fehlt weitgehend an einem praktizierten globalen Wirtschaftsethos, das faire Regeln für den Weltmarkt und Solidarität der führenden Wirtschaftsmächte mit den weniger entwickelten Ländern befördern würde.

- 2 Unsichere Freiheit, mangelnde Chancengleichheit und fehlende Solidarität: das sind nicht nur *die* Gerechtigkeitsdefizite schlechthin. Es sind zudem die im Politischen regelmäßig konfliktbildenden oder konfliktverschärfenden Faktoren! Denn wo dauerhaft Gerechtigkeit fehlt, wird sie notfalls erkämpft.
- 3 Im Blick hierauf wird klar: Gerechtigkeit und Frieden (als Inbegriff konfliktaversen Zusammenlebens) hängen zusammen. Wo es an ersterer mangelt, kann letzterer auf Dauer nicht gelingen. Umgekehrt gilt: Wer gerechte Verhältnisse schafft, handelt unmittelbar friedensfunktional. Zumindest gibt er dem Frieden die entscheidende Chance.
- 4 Wie aber schafft man „gerechte“ und somit friedensfunktionale Verhältnisse, gar auf globaler Ebene? Für den Weltmaßstab wird diese Frage durchaus strittig diskutiert. Dagegen scheint sie für untere Ebenen idealtypisch geklärt. Die Auskunft lautet hier: Der *politisch gerechte Staat* als Lebensform normativer Vergemeinschaftung stellt die Friedenseinheit der Gesellschaft dar. Erprobt ist dieses Modell jedoch bislang nur auf der Ebene partikularer Gesellschaften, typischerweise in Form des „Nationalstaats“. Daraus sind keine zwingenden Schlüsse für die öffentlich-rechtliche Ordnung der multinationalen, multikulturellen Weltgesellschaft zu ziehen.

- 5 Was deren spezifische Friedenseinheitsform ausmacht, steht demnach dahin. Zwar nicht unbedingt in der Theorie; deren Diskurs kennt Modelle sowohl eines staatsanalogen *global government*<sup>1</sup> als auch einer substaatlichen *global governance*<sup>2</sup>. Wohl aber in der Praxis. Zwar gilt mit dem Völkerrecht ein internationales Koordinations- und Kollisionsrecht, das den Anspruch auf globale Gültigkeit erhebt. Eine weltstaatliche Instanz, die dieses Recht gegen Widerstände effizient durchsetzen könnte, gibt es indessen nicht<sup>3</sup>.
- 6 Ob es sie in Zukunft geben wird, ist ungewiss. Klar ist dagegen dies: Wenn es eine globale politische Friedenseinheit – eine solche der „Weltgesellschaft“ (E.-O. CZEMPIEL) – geben soll, dann darf sie kein Monster an Souveränität und Staatsgewalt sein. Im Interesse der Freiheit darf es einen „Weltstaat“ als „totalste“ aller Staatsgestalten nicht geben. Gleichwohl gilt für die globale politische Friedenseinheit der „Weltgesellschaft“ dieselbe grundlegende Legitimitätsbedingung wie für den Einzelstaat: aus normativer Sicht kann sie nur auf globale (genauer: auf globalisierte) politische Gerechtigkeit gegründet werden. Es fragt sich nur, wie.
- 7 Ein redlicher Antwortversuch hierauf wird am ehesten *ex negativo* starten können. Als Ausgangspunkte hierfür bieten sich zwei schon angedeutete – negative – politische Grunderfahrungen sowie ein Herrschafts- bzw. Staatsideal vormoderner und moderner Gesellschaften an. Die eine Grunderfahrung betrifft die Häufung und Routinisierung von Menschenrechtsverletzungen nicht nur in totalitären Staaten. Die andere betrifft die im (letztlich noch immer naturzuständlichen) internationalen System drohende politische Bevormundung der politisch schwächeren Staaten durch eine oder mehrere starke Hegemonialmächte. *Ex negativo* zeichnen beide Erfahrungen normative Güter aus. Sie geben zu verstehen, wie politische Herrschaft im globalen Maßstab organisiert und ausgeübt werden muss, um für die jeweils zu Beherrschenden im Prinzip rational zustimmbar und insofern akzeptabel und legitim zu sein. Die fraglichen Güter sind subjektiv-öffentliche Schutz-, Freiheits- und Verfahrensgarantierechte der einzelnen gegenüber der staatlichen Gewalt sowie gemeinsame politische Selbstbestimmung der einzelnen im Staat bzw. in staatenüberwölbenden Verbänden.
- 8 In bezug auf diese normativen Güter bestimmt sich das angesprochene Staatsideal. Dessen inhaltlicher Kern ist die Vorstellung von einer politischen Gesellschafts- und Herrschaftsorganisation, mit der sich jeder einzelne von den Auswirkungen dieser Organisation Betroffene im Prinzip identifizieren kann.
- 9 Inwiefern *grundrechtsstaatliche Demokratie*, verstanden als menschen- bzw. grundrechtlich fundiertes, rechtsstaatlich verfahrenes und insofern grundrechtsstaatliches „government of the people, by the people, for the people“<sup>4</sup>, in ausgezeichneter Weise sowohl die genannten normativen Güter zur Geltung bringen als auch das skizzierte Staatsideal verwirklichen kann, legen wir später<sup>5</sup> noch ausführlicher dar. Vorab formulieren wir nur als Arbeitshypothese, was die eben gegebene knappe Definition grundrechtsstaatlicher Demokratie schon angedeutet hat: Die beschriebene Verfassungs- und Regierungsform ist das Umsetzungsprinzip politischer Gerechtigkeit *par excellence*.
- 10 Diese Hypothese taugt als Ansatz zu einer strategischen Abwehr des gerechtigkeitspolitischen Defaitismus. Diese Abwehr scheint geboten angesichts der Vielen, denen globale Gerechtigkeit nach wie vor als hoffnungslose Utopie, als ein in der Wirklichkeit ortloses politisches Ideal, vorkommen mag. Offenkundig ist solche Skepsis nicht aus der Luft gegriffen. Vielmehr ist sie ein naheliegendes Fazit der Politikgeschichte, sofern diese über weite Strecken auch als Chronik struktureller Unrechtserfahrungen im Staat und zwischen Staaten erscheint. Allerdings hat dieselbe Geschichte auch gezeigt, dass und wie das Wissen um ideale Wirklichkeiten die konkrete Wirklichkeit verändern kann.

<sup>1</sup> Vgl. dazu exemplarisch HÖFFE (1999b).

<sup>2</sup> Vgl. dazu exemplarisch REINICKE (1998).

<sup>3</sup> Vgl. dazu unten Abschnitt 7, Anm. 16.

<sup>4</sup> So die berühmte Demokratiedefinition aus A. LINCOLNS „Gettysburg Address“.

<sup>5</sup> Vgl. unten Abschnitt 4.

Wandel ist möglich, wenn Ideale als rationale Vorstellungen der besseren Wirklichkeit zum kritischen Maßstab dessen werden, was ist. Insofern haben Utopien ihren guten Sinn. Sie sind Werkzeuge des „eingreifenden Denkens“ (B. BRECHT), und dabei, auf lange Sicht, nicht die unwichtigsten.

- 11 Politische Ideale, die praktischer Vernunft entspringen, sind Ideale solcher kritisch realitätsbezogenen Art. Sie sind gebotene regulative Prinzipien einer jeden Politik, die beansprucht, „Kunst des Möglichen“ im Dienst der Annäherung an Menschheitsziele zu sein. Insofern ist auch globale Gerechtigkeit nicht eine Utopie im schlechten Sinn. Vielmehr leistet sie als normatives Leitbild notwendige Politikorientierung. Und sie legitimiert Politik in dem Maße, in welchem diese klar die zumindest annäherungsweise Umsetzung eines zentralen Menschheitsinteresses verfolgt.
- 12 In diesem Sinn ist der Versuch einer Globalisierung der Gerechtigkeit eine vernünftige und legitime politische Aufgabe. Indes: Wie ist sie zielführend ins Werk zu setzen? Auf diese Frage entwerfen wir im Folgenden eine politisch-philosophische Antwort. Ihre Argumentation soll in der Analyse wie in der *pointe* realitätsnah ausfallen. Daher denkt sie dem nach, was empirisch-politisch der Fall ist, und formuliert ihre These zwar normativ, aber nicht normativistisch. Am Anfang steht, wie es systematisch geboten scheint, eine Verständigung über den Begriff der Gerechtigkeit. Sodann wird die konkrete Gestalt bedacht, in der sich Gerechtigkeit politisch globalisieren lässt. Diese wird dann in den Kontext des gegenwärtigen internationalen Systems eingeordnet und schließlich auf eine Vision einer weltrepublikanischen Rechts- und Gerechtigkeitsgemeinschaft hin geöffnet. Wir beginnen mit einer Klärung des Gerechtigkeitsbegriffs.

S. 30

- HFR 5/2003 S. 2 -

## 13 **2. Gerechtigkeit als normatives politisches Prinzip**

Gerechtigkeit wird epochenübergreifend und weitgehend transkulturell als normative Rechts- und Staatsidee *par excellence* verstanden. Zwar fehlt von ihren Elementen ebenso wie von ihren Implikationen ein einheitlicher Begriff. Jedoch meint, wer von Gerechtigkeit spricht, im Regelfall im Grunde dies: das schlechthinnige Kriterium des fairen Ab- und Ausgleichs konkurrierender Interessen, Ansprüche und Pflichten, seien es solche von einzelnen in der Gesellschaft oder solche ganzer sozialer Verbände<sup>6</sup>.

- 14 Demnach wäre Gerechtigkeit im Kern zunächst und zumeist ein kritisches Rechts- und Sozialordnungsprinzip. Sollte man dessen Grundforderung nennen, so wäre sie wohl am besten als Anmahnung konsequenter unparteiischer Rechtlichkeit umschreibbar: wo etwas zu entscheiden oder zu verteilen ist, muss jedem Rechtsträger das rechtmäßig Seine zugestanden werden. Wenn und insofern dies geschieht, herrscht Gerechtigkeit. Und dies in vollem Sinn dann und insofern, wenn und insoweit jedermanns Rechte (moralische wie juridische) als solche anerkannt und zur Grundlage sowohl des Zusammenlebens als auch des Konfliktaustrags in der Gesellschaft gemacht werden.
- 15 Wie wird die so verstandene Gerechtigkeit konkret? In zwei Grunddimensionen: einer personalen und einer institutionellen. Die personale Dimension in ihrer Vollform ist die Haltung des gerechten Handelns, die Haltung des „rechtschaffenen Menschen“. Gemeint ist das habituelle Tun dessen, was man anderen oder auch sich selbst schuldig ist – ohne dabei jemanden zu übervorteilen. Systematisch reflektiert wird solche personale Gerechtigkeit klassischerweise in einer Ethik, die Handlungsorientierung am Leitfaden der Differenz von sittlicher (moralisch legitimer) und unsittlicher (moralisch illegitimer) Praxis gibt.
- 16 Die institutionelle Dimension der Gerechtigkeit lässt sich als eine Art Transposition und Adaptation der Sache personaler Gerechtigkeit verstehen. Grundsätzlich umfasst sie die rechtlichen Regulative, welche die gesellschaftliche Wirklichkeit nach normativen Gesichtspunkten einheitlich gliedern. Hier fordert die Gerechtigkeit als kritisches

<sup>6</sup> Vgl. hierzu HÖFFE (1987;2001).

Rechts- und Sozialordnungsprinzip, dass die institutionalisierten Regulative der Gesellschaft in Geist und Anwendung ausgezogene Linien gerechten Handelns sind und dieses auf ihre Weise unterstützen. Systematisch reflektiert wird solche institutionelle Gerechtigkeit sinnvollerweise im Rahmen einer sittlichen Ordnungstheorie der Gesellschaft oder sittlichen Staatsverfassungstheorie. Beide Theorieformen kann man unter dem Namen einer Institutionenethik zusammenfassen.

S. 31

- HFR 5/2003, S. 3 -

17 **3. Gerechtigkeit als erste und oberste Tugend politisch-rechtlicher Institutionen**

Besonders die *institutionelle* Dimension der Gerechtigkeit gilt als klassisches Sujet der Theorie des Staates und der zwischenstaatlichen Beziehungen. Debattiert wird sie hier – meist unter dem Titel „politische Gerechtigkeit“ – als erste und oberste Tugend politischer Institutionen. Damit soll nicht irgendeine staatsethische Wert- Qualität bezeichnet sein. Gemeint ist vielmehr die *politisch-ethische Bestheitsform*, die ein Gemeinwesen darstellt, dessen Rechts- und Herrschaftsordnung (a) auf der *gleichen Freiheit aller in den Grenzen des Rechts* gründet und (b) eine Beschränkungsmöglichkeit dieser Freiheit nur dann und nur insofern vorsieht, wenn und insoweit das *common-sense*-Anliegen der *Koexistenz der Freiheiten aller* dies klar erfordert.

18 Letztere Beschränkungsmöglichkeit steht nicht im Widerspruch zur politischen Gerechtigkeitsidee, sondern ist ein Moment von deren Ausdifferenzierung bei der Koordination von Freiheitsrechten. Aus prinzipieller Sicht ist die Einrichtung und, falls nötig, der Gebrauch einer solchen Beschränkungsmöglichkeit für jeden (distributiv) und alle (kollektiv) im Herrschaftsverband gleich vorteilhaft und nützlich. Das gilt jedenfalls dann, wenn es darum geht, die gemeinsame Freiheit der einzelnen (distributiv) und damit aller (kollektiv) dauerhaft zu sichern. Eine solche „freiheitsfunktionale Freiheitseinschränkung“ ist im Prinzip für jeden und alle rational zustimmbar, insofern dann auch legitim – und unter den spezifisch politischen Umsetzungsformen der Gerechtigkeitsidee keineswegs die unbedeutendste.

19 Doch kommen wir zurück auf die politische Gerechtigkeit als politisch-ethische Bestheitsform politischer Institutionen. Offenbar ist diese Kennzeichnung in mindestens zweifachem Sinn gerechtfertigt. Einerseits deshalb, weil politische Gerechtigkeit ein Synonym für das *Optimum der allgemeinen rationalen Zustimmungswürdigkeit* einer politischen Herrschafts- und Freiheitsordnung zu sein scheint. Ein politisch gerechtes Gemeinwesen ist, wie oben bereits definiert, ein solches, dessen Institutionen im Grundsatz die Interessen von jedem und von allen im Herrschaftsverband berücksichtigen und jeden und alle im Prinzip gleich fordern und fördern. Solchen Institutionen darf man füglich eine vergleichsweise hohe und dauerhafte allgemeine Akzeptabilität zuschreiben. Nun ist aber allgemeine Akzeptanz (und nicht etwa unkritischer Masseneнтуhusiasmus) das optimale Maß an Legitimität, das überhaupt praktisch erreicht werden kann – „Legitimität“ hier verstanden als die Erfüllung der politischen Grunderwartung aller normativ Vergemeinschafteten an die Organisation des Gemeinwesens, in dem sie leben. Wenn und insofern also politische Gerechtigkeit als Prädikat politisch-rechtlicher Institutionen die Legitimitätsfrage dieser Institutionen optimal beantwortet, dann darf besagte Gerechtigkeit die *erste*, grundlegende Tugend solcher Institutionen heißen.

20 Andererseits ist sie aber auch deren *oberste*, hierarchisch höchststehende Tugend. Denn lässt man etwa Effizienz und Transparenz als weitere Akzeptanzkriterien und Tugenden politisch-rechtlicher Institutionen gelten, so wäre im Vergleich hierzu politische Gerechtigkeit aus normativer Sicht stets als höherrangige und in ihrer kriteriologischen Durchschlagskraft durch nichts zu relativierende Tugend solcher Institutionen einzuordnen.

21 Was an dieser Präzisierung liegt, zeigt sich beispielhaft beim Entwurf oder bei der Umbildung einer Rechts- oder Staatsordnung. Hier kann man fragen, ob politisch-rechtliche Institutionen ihre Legitimität und ihren allgemeinen Verbindlichkeitscharakter primär aus ihrer politischen Gerechtigkeitsqualität beziehen oder aber etwa primär aus

ihrer erwiesenen Effizienz (also aus ihrem klar zielführenden Funktionieren). Aus normativer Sicht ist diese Grundsatzfrage klar entscheidbar. Politische Gerechtigkeit ist eine grundlegend notwendige und im Zweifelsfall hinreichende Bedingung der Legitimität und allgemeinen Verbindlichkeit politisch-rechtlicher Institutionen, zu der als sekundäre Momente ein Effizienz- und Transparenzgebot als Ausgestaltungsregeln für diese Institutionen hinzutritt. Die Ausgestaltungsregeln dürfen niemals so angewendet werden, dass dabei der politische Gerechtigkeitscharakter der betreffenden politisch-rechtlichen Institutionen wesentlich – im schlimmsten Fall bis hin zu deren Legitimitäts- und Wirksamkeitsverlust – gemindert wird.

- 22 Recht besehen, macht dieses Verbot politische Gerechtigkeit gerade *nicht als Selbstzweck*, sondern vielmehr *als Voraussetzung der Zweckmäßigkeit politisch-rechtlicher Institutionen* geltend. Das gilt jedenfalls insofern, als die Wahrung des Legitimationsniveaus solcher Institutionen stets auch einen wichtigen Beitrag zu deren Effizienz-sicherung darstellt. Im Blick hierauf wird deutlich, inwiefern politische Gerechtigkeit im oben angedeuteten Sinn der oberste, gewissermaßen letzte Bestheitsmaßstab politisch-rechtlicher Institutionen zu heißen verdient.
- 23 Wie aber sieht nun eine Staats- und Regierungsform im Umriss aus, die diesem Bestheitsmaßstab entspricht?

S. 32

- HFR 5/2003 S. 4 -

#### 24 **4. Grundrechtsdemokratie: das Government-Modell politischer Gerechtigkeit**

Die politische Moderne kennt ein Herrschaftsorganisationsmodell, das die Idee „politische Gerechtigkeit“ nicht nur aufnimmt, sondern zudem in institutioneller Hinsicht konkretisiert. Die Rede ist von *grundrechtsstaatlicher Demokratie*, verstanden als menschen- bzw. grundrechtlich fundiertes, rechtsstaatlich verfahrenes und insofern grundrechtsstaatliches „government of the people, by the people, for the people“ (A. LINCOLN).

- 25 Als Bestheitsform politischer Herrschaftsorganisation kann grundrechtsstaatliche Demokratie vor allem aus zwei Gründen gelten. Einerseits bringt sie die beiden kritischen Prinzipien neuzeitlicher Staatslegitimation in ausgezeichneter Weise zur Geltung: nämlich: *Menschenrechte* (als Exponenten einer „Moral der universellen und gleichen Achtung“<sup>7</sup>) und *Volkssouveränität* (als Verfahrens- und Legitimationsprinzip der politischen Selbstbestimmung der Bürger als Rechtsgenossen).<sup>8</sup> Andererseits ist entscheidend, dass sie wie sonst wohl kein anderes *government*-Modell die Kontrolle der Macht und den demokratischen Wandel bestehender Institutionen ermöglicht.
- 26 Knapp und klar lässt sich das normative Moment der Idee grundrechtsstaatlicher Demokratie in einem moralisch-politischen Imperativ zusammenfassen. Dieser besagt, „that political institutions should maximize and equalize citizens' ability to shape the social context in which they live“<sup>9</sup>.
- 27 Eine Theorie, die Bestheitsformen politischer Herrschaftsorganisation systematisch ausbuchstabiert, kann eine Theorie guter Gubernanz oder auch normative Regierungslehre heißen. Als eine klassische, von PLATON bis über HEGEL hinaus prominent bedachte Grunddisziplin Politischer Philosophie fragt sie nach materialen und formalen Prinzipien ethisch guter politischer Verfassung und Steuerung. Genauerhin zeichnet sie Ziele und Verfahrensweisen aus, die (a) für die Machtverteilung, Gesetzgebung und Verwaltung

<sup>7</sup> TUGENDHAT (1994), S. 336.

<sup>8</sup> Grundrechtsstaatliche Demokratie im normativ ausgezeichneten Sinn impliziert zunächst bestimmte prozedurale Aspekte politischer Entscheidungsfindung und Herrschaftslegitimation in einem herrschaftsetablierenden und einem herrschaftsnormierenden Sinn (vgl. zu dieser Unterscheidung HÖFFE [1999b], 107 f.). Darüber hinaus umfasst sie eine Verpflichtung staatlicher Gewalt und Herrschaftsausübung auf zwei normative Politikgrundsätze: zunächst auf die Respektierung der Menschenwürde sowie der legitimen Bedürfnisse und Präferenzen der einzelnen, sodann auf die politisch-rechtliche Förderung der Chancengleichheit der einzelnen zu einer Lebensführung, die ihren legitimen Bedürfnissen und Präferenzen entspricht.

<sup>9</sup> POGGE (1998), 181. Kriterien realer Demokratiemündigkeit formuliert HÖFFE (1999b), 109 f.

in einem politischen Herrschaftsgefüge als sachlich geboten und (b) als allgemein rational zustimmbar gelten können und auf die (c) politisches Steuerhandeln als verbindliches Handeln der Wenigen für die Vielen vernünftigerweise verpflichtet werden muss. So ausgerichtet, hat normative Regierungslehre im wesentlichen zwei Erkenntnisquellen: praktische Vernunft (als Vermögen normativer Prinzipien überhaupt), ergänzt um reflektierende politische Urteilskraft (als Vermögen schlüssiger normativer Prinzipienkenntnis im Felde des Politischen).

- 28 Um nun klären zu können, ob und wie grundrechtsstaatliche Demokratie globalisierbar ist, bedarf es einer zunächst Analyse des Globalisierungsbegriffs, dann aber auch des Globalisierungsphänomens, wie es sich bislang darstellt. Sehen wir genauer zu.

S. 33 - HFR 5/2003 S. 5 -

## 29 **5. „Globalisierung“: Begriff und Politikkontext**

So sehr der Globalisierungsbegriff schillert, begegnet er in aktuellen Theoriedebatten doch durchweg in drei Grundbedeutungen:

- 30 1) als Schlagwort, unter dem Entgrenzungsprozesse allgemein zusammenfassbar sind,  
31 2) als Fachbegriff für umfassend ausgerichtete Entgrenzungsstrategien (mit der „Entartungsform“ des *Globalismus*) und schließlich  
32 3) als Beschreibung eines Entgrenzungszustands, nämlich der *Globalität* einer Lage oder eines Sachverhalts.
- 33 Streng *begriffsgeschichtlich* (und nicht im weiten Sinn *ideengeschichtlich*<sup>10</sup>) gesehen, dürften die Bedeutung (1) eine Analogiebildung zu (2) sein – und diese wiederum eine Analogiebildung zu (3). Dabei ist recht offensichtlich, *welche* Rede von „Globalisierung“ zentrale Bedeutung für die gegenwärtige Theoriedebatte hat. Technisch gesprochen, handelt es sich um eine sinnerweiternde, teils auch sinnverschiebende Fortentwicklung einer Kategorie der modernen Wettbewerbstheorie, genauerhin der Theorie der strategischen Standort- und Produktpolitik der frühen 1980er Jahre. Hier meint „Globalisierung“ eine ökonomische Strategie grenzüberschreitend tätiger Unternehmen, bei der weltweit und insofern „global“ Wettbewerbsvorteile erreicht werden sollen durch die konsequente Ausnutzung von Standortvorteilen bei der Produktion und beim Produktmarketing sowie durch den Aufbau von „economies of scale“.
- 34 Das markt- und branchenanalytische Fundament dieser Globalisierungsstrategie ergibt sich aus einer *Konvergenz-*, einer *Entdifferenzierungs-* und einer *Unifikationsthese*:
- 35 - Die *Konvergenzthese* hält dafür, dass sich unterschiedliche Sozialisationen im Zuge des kommunikationstechnischen und wirtschaftlichen Fortschritts immer weiter einander annähern.
- 36 - Im Blick hierauf macht die *Entdifferenzierungsthese* geltend, dass für international tätige Unternehmen eine länderspezifische („ländergerechte“) Marktbearbeitung unter wirtschaftlichen Erfolgsgesichtspunkten immer mehr an Bedeutung verliert.
- 37 - Die *Unifikationsthese* schließlich geht davon aus, dass infolge der skizzierten Konvergenz und Entdifferenzierung globale Branchen und Märkte als globale „Einheiten“ entstehen, die eine kostengünstige Standardisierung von Produkten, Marketing und Unternehmensorganisationen möglich und nötig werden lassen.
- 38 Im Kern geht es der ökonomischen Globalisierungsstrategie also um die Erzielung spezifischer unternehmerischer Größenvorteile durch Unifikation nach außen (Produkte, Marketingpolitik) und nach innen (Produktionsverfahren, Unternehmensorganisation und -planung etc.).

---

<sup>10</sup> Zur Analyse des Bedeutungsspektrums des Globalisierungsbegriffs vgl. HÖFFE (1999b), 13-36.

- 39 Den Realitätstest haben die skizzierten Thesen nur begrenzt bestanden. Spätestens seit Ende der 1990er Jahre zeichnet sich ab, dass die Rechnung der Globalisierungsstrategen nur partiell aufgehen kann. Zwar haben sich in der Tat in einigen Branchen globale Märkte und Produkte ausgeprägt. Zugleich hat es sich aber erwiesen, dass eine Vielzahl von Produkten und unternehmensorganisatorischen Aspekten *eben nicht* oder doch *nicht hinreichend* global standardisierbar sind. Vielmehr scheint nach wie vor zu gelten, dass sozio-ökonomische, kulturelle und natürlich-geographische Unterschiede zwischen Ländern die Produktions- und Marketingbedingungen an diesen Standorten maßgeblich mitbestimmen.
- 40 Mit dem Umsichgreifen dieser Erkenntnis hat sich die wettbewerbstheoretische Bedeutung der Globalisierungsstrategie relativiert. Mehr noch: Zahlreiche international tätige Firmen setzen in den letzten Jahren verstärkt auf „Regionalisierungsstrategien“, also auf eine dem Globalisierungsmodell entgegengesetzte Produktpolitik, die darauf abzielt, Lokalisierungsvorteile aus einer bedürfnis- und situationsgerechten Marktbearbeitung zu realisieren.
- 41 Anders sieht es in den analytischen und normativen Sozialwissenschaften aus, zumal in der Politischen Philosophie. Hier ist, so scheint es angesichts einer Flut entsprechend titelnder Veröffentlichungen, die Konjunktur des Globalisierungsbegriffs ungebrochen. Namentlich gilt dies für den Globalisierungsbegriff in der oben zweit- und drittgenannten Bedeutung – am augenfälligsten aber wohl für letzteres analytisch-deskriptives Verständnis. Bei diesem sind eine semantisch engere und eine semantisch weitere Begriffsfassung zu unterscheiden:
- 42 - Im deskriptiv engeren Sinn steht der Globalisierungsbegriff als narrative Abkürzung für die weltweite Vernetzung und Konkurrenz *wirtschaftlicher Aktivitäten*, die ausgangs des 20. und eingangs des 21. Jahrhunderts das Marktgeschehen prägt.
- 43 - Inhaltlich weiter gefasst, macht „Globalisierung“ indes einen transdisziplinären, den ökonomischen Bereich überwölbenden Zusammenhang thematisch. Gemeint ist der Befund, dass ausgangs des 20. und eingangs des 21. Jahrhunderts in vier international bedeutsamen Geschehenszusammenhängen ein *Zustand globaler Verflechtung und Interdependenz von Vorgängen, Handlungen und Problemen* erreicht ist. Betroffen sind neben der *Ökonomie* (Handelsquoten, Direktinvestitionen) auch das *Ökosystem* (Emissionen, Klimaentwicklung), die *Politik* (zunehmende Selbstöffnung von Staaten für internationale Kooperation und suprastaatliche Kompetenz, zunehmende internationale Bedeutung von Konfliktpotentialen) sowie die *Wissenschaft* (globale Standards, vernetzte Forschungsprojekte)<sup>11</sup>.

S. 34

- HFR 5/2003 S. 6 -

#### 44 **6. Wirkmuster des Globalisierungsphänomens**

Gründe und Hintergründe des letztgenannten Befunds werden von einer ganzen Reihe von Wissenschaften erforscht. Die Politische Theorie gehört an vorderster Stelle mit dazu. Sie reflektiert hierbei vor allem auf sechs „Wirkmuster“ (W. STEGER), die die innere Struktur und Dynamik der internationalen Lage und näherhin des internationalen Systems in „globalisierungstypischer Weise“ bestimmen. Es handelt sich um die Momente

- 45 - *Entgrenzung* (Durchlässigkeit oder gar Auflösung von Grenzen in Ökosystemen, Wirtschaft und Politik, teilweise auch in der Kultur);
- 46 - *Heterarchie* (wechselseitige, indes asymmetrische politische und wirtschaftliche Ab-

---

<sup>11</sup> Die vereinzelt begegnende Rede von der „Globalisierung der Kultur“ oder doch von der „Globalisierung von cultural patterns“ erscheint als unsachgemäß zumindest dann, wenn man „Globalisierung“ nicht primär als quantitatives Maß einer sich ausdehnenden Vereinheitlichung, sondern als qualitatives Maß von Verflechtung und Interdependenz begreift.

hängigkeiten anstelle eindeutiger Über- und Unterordnungsverhältnisse);

- 47 - *Faktormobilität* (hohe Mobilität der Produktionsfaktoren Kapital und Wissen sowie ökologischer und ökonomischer Risikofaktoren);
- 48 - *Legitimitätserosion* (politische und rechtliche Verantwortlichkeiten sind immer weniger eindeutig zurechenbar);
- 49 - *Vergangenheits-Zukunfts-Asymmetrie* (globale Veränderungen vollziehen sich diskontinuierlich, die „Zukunft“ ist nicht mehr als bloße Trendextrapolation zu begreifen); und schließlich
- 50 - *ambivalente Vielfalt der Optionen* (mit den Entscheidungsalternativen wächst die Entscheidungsunsicherheit)<sup>12</sup>.
- 51 Das Stichwort *Entgrenzung* zeigt zugleich das Novum an, durch welches sich das heutige Globalisierungsphänomen gegenüber früher gekannten Interdependenzstrukturen im internationalen System auszeichnet. Dieses Novum hat ein deskriptives und ein normatives kennzeichnendes Merkmal. Das deskriptive liegt im Faktum der historisch wohl nicht mehr überbietbaren, tendenziell *systemumfassenden*, tendenziell *alle* Staats- und Systemgrenzen durchbrechenden „Vergemeinschaftung“ von geographisch oft weit voneinander entfernten Akteuren und Geschehnissen zu einem teils steuerbaren, teils in sich chaotischen Gesamtzusammenhang<sup>13</sup>. Komplementär zu diesem bisher nie dagewesenen Sachverhalt, näherhin im Blick auf den Problemgehalt der skizzierten „Vergemeinschaftung“, ist das oben erwähnte normative Moment zu bestimmen. Dieses ergibt sich im Sinne einer Forderung. Sie formuliert eine bislang oft als utopisch abgetane, inzwischen jedoch durch höchst reale Sachzwänge konkret gestellte politische Aufgabe. Gemeint ist das tendenziell systemumfassend bestehende, tendenziell *alle* Staats- und Systemgrenzen durchbrechende politische Gebot, den Zustand globaler Verflechtung und Interdependenz von Vorgängen, Handlungen und Problemen, der die Globalisierung ausmacht, so weit wie möglich im Sinne distributiv allgemeiner Interessen der „Weltgesellschaft“, also in einem globalen Sinne *politisch gerecht*, zu gestalten.
- 52 Damit ist der politische Problemgehalt der genannten Wirkmuster der Globalisierung angedeutet. Er verweist die Globalisierungsthematik – gerade unter dem Aspekt globaler politischer Gerechtigkeit betrachtet – an die Reflexions- und Normierungskompetenz der Politischen Philosophie. Deren Gegenstand ist hier ein komplexes politisch-rechtliches Handlungsfeld. Kennzeichnend für dieses ist ein durchaus neues, gewissermaßen extremes, im Prinzip nicht mehr zu überbietendes Maß an *Interdependenz* im internationalen System. Wenn letzteres System in solchem Zustand ohne Regeln und allgemein konsentrierte Konfliktlösungsmechanismen bleibt, geriert und entwickelt es sich als reine Machtordnung – mit allen Chancen und Gefahren, die regellose Macht stets mit sich bringt. Aus normativer Sicht verlangt diese Lage zweifellos nach der Umstellung von einer faktischen reinen Machtordnung auf eine politisch gerechte rechtliche Regelordnung. Es gilt hier, rational zustimmbare, gegebenenfalls auch zwangsbewehrte Regeln globalen politischen Handelns zu etablieren, um so an die Stelle des Rechts des Stärkeren möglichst effektiv die Stärke des Rechts zu setzen. Dass diese Forderung nicht nur eine rechts-, sondern auch eine regierungstheoretische Seite hat, werden wir später noch klarer sehen<sup>14</sup>.
- 53 Zunächst aber nehmen wir den Gegenstandsbereich einer normativen Betrachtung der Globalisierungsfrage noch etwas näher in den Blick. Es kann kein Zweifel sein: Eine normative politisch-philosophische Theorie der Globalisierung zu entwerfen ist eine hy-

<sup>12</sup> STEGER (Hrsg.) (1999), 16. Vgl. hierzu auch DI FABIO (1998; 2001).

<sup>13</sup> Im Blick auf den Faktor Entgrenzung zeigt sich: Globalisierung hat nicht primär etwas mit einer Vereinheitlichung oder ubiquitären Gleichheit zu tun; „Globalisierung“ ist kein Synonym für „Universalisierung“. Vielmehr meint Globalisierung im Kern die Überspringung, Marginalisierung und tendenzielle oder faktische gänzliche Abschaffung von prinzipiellen Hindernissen geographischer Ausdehnung.

<sup>14</sup> Vgl. unten die Abschnitte 9 und 10.

perkomplexe Aufgabe; namentlich dann, wenn sie einerseits *thematisch unverkürzt* sein und andererseits mit dem *Anspruch auf Realitätsnähe* in ihrer analytischen Grundlegung und normativen These soll auftreten können. Ein entsprechend umfassender Entwurf hätte es nämlich von Anfang an nicht nur mit dem Desiderat einer politisch-rechtlichen Organisation eines globalen gemeinsamen Handlungsbedarfs zu tun, der durch die Entgrenzung von politisch und rechtlich qualifizierten Problemen entsteht. Er müsste nahezu gleichursprünglich die Frage angehen, wie die Lösung dieser Organisationsfrage mit dem politisch-rechtlichen Management dreier anderer zentraler Wirkmuster der Globalisierung zusammenhängt: nämlich (a) mit dem Problem der wechselseitigen, jedoch asymmetrischen politischen Abhängigkeiten anstelle eindeutiger Über- und Unterordnungsverhältnisse, (b) mit dem Problem der verschwimmenden politischen und rechtlichen Verantwortlichkeiten und (c) mit dem Problem des Nexus zwischen zunehmenden Entscheidungsalternativen und zunehmender Entscheidungsunsicherheit.

S. 35

- HFR 5/2003 S. 7 -

## 54 **7. Ansatzpunkte normativer Theoriebildung**

Man kann nun fragen, von welchem Ansatzpunkt her die systematische Aufarbeitung dieses Problemkomplexes im vollen Sinne sachgerecht: nämlich ohne Überspielen der sachlichen Probleme, angegangen werden kann. Das Nächstliegende scheint hier das Althergebrachte zu sein: die Auffassung der politischen Globalisierungsthematik als Problem der rechts- und staatsförmigen Organisation eines präsumierten *global gemeinsamen Handlungsbedarfs*.

55 Näherhin betrachtet, läuft diese Option unmittelbar auf eine Verfassungs- bzw. Verfassungsprinzipientheorie des globalen politischen Handlungsfeldes hinaus. Denn sie zielt im Grunde auf eine Theorie der normativen politischen *Statik* des globalen Handlungsfeldes (gemeint ist der *polity*-Aspekt globaler Politik). Legitimitätstheoretisch wäre solche Statik dann etwa an die unterstellbaren Gemeinschaftsinteressen einer „globalen Gesellschaft“ bzw. an die *volonté générale* einer „Weltgesellschaft“ rückzubinden.

56 Indes birgt dieser verfassungstheoretisch pointierte Ansatz Verkürzungsgefahren! Und dies vor allem in kategorialer und theorielogischer Hinsicht. Bei einem *unmittelbar* und *ausschließlich* verfassungs(prinzipien)theoretisch ausgerichteten Ansatz kann es nämlich geschehen, dass wichtige kategoriale Aspekte vor allem der Definition, teilweise auch der Organisation des globalen politischen Handlungsbedarfs übersehen oder (jedenfalls zunächst) übersprungen werden.

57 Präziser formuliert: Es kann geschehen, dass eine gut begründete Verfassungstheorie zur *Schaffung*, nicht aber zur *Verfassung* einer (auf ihre realen politisch-rechtlichen Anknüpfungspunkte hin sehr genau zu analysierende) globalen öffentlichen Gewalt entworfen wird. Verfassungstheorie hat es aber nach bisher vorherrschender Meinung primär mit dem Entwurf einer Verfassungsordnung für eine irgendwie bereits gegebene Gewalt zu tun. Mit der Theorie der Hervorbringung einer solchen befasst sie sich höchstens sekundär.

58 Dass dieser Sachverhalt in der normativ-globalistischen Theoriebildung noch kaum berücksichtigt wird, mag man als Indiz für eine entsprechend obwaltende allzu abstrakte und isolierte prinzipientheoretische Perspektive auf die Globalisierungsthematik nehmen.

59 Zwar täuscht man sich nicht, wenn man den globalen politischen Handlungsbedarf als ein sachlich eigenständiges Handlungsfeld auffasst. Der fragliche Bedarf ist in der Tat *per definitionem* substantiell und qualitativ unterschieden von einzelstaatlichen politischen Aufgaben oder auch von Aufgaben einer regionalen Staatengemeinschaft. Und in diesem Sinne verlangt er nach einer eigenen global kompetenten Erfüllungsebene.

60 Indes besteht bei dieser an sich richtigen Einschätzung wiederum die Gefahr einer perspektivischen Verkürzung: Wenn man globale politische Aufgaben bei all ihrer inneren

Eigenständigkeit nicht zugleich auch in ihrem (oft sogar formal-rechtlichen) Bezug auf bestehende staatliche Kompetenzen bedenkt, spricht man über begriffliche Konstrukte, die man zwar prinzipientheoretisch mit letzter Gründlichkeit aufarbeiten kann, denen aber womöglich keine Anschauung im Internationalen System entspricht.

- 61 Globaler politischer Handlungsbedarf besteht *realiter* weder als kategoriales Absolutum noch als Politikum *totaliter sui generis*. Er konturiert sich vielmehr als globales Politikum erst im Horizont der Staatenwelt, vielleicht auch im Horizont einer etwaigen (bewusstseinsmäßig wohl noch nicht wirklich global ausgebildeten) Weltgesellschaft. Genauehin erscheint der fragliche Handlungsbedarf einerseits als Implikat einer Überforderung einzel- und regionalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten mit der Lösung globaler Problemen.
- 62 Andererseits hat er als politische Materie Prüfsteincharakter für den konsequenten Problemlösungswillen der Einzel- und Regionalstaaten. Und schließlich berührt er *ipso facto* die einzel- und regionalstaatlichen Regelungskompetenzen, da globale Probleme distributiv gemeinsame Probleme der Einzelstaaten sind.
- 63 Demnach ist der fragliche globale Handlungsbedarf – realistisch betrachtet – in mindestens dreifacher Hinsicht *grundlegend staatsbezogen* definiert: *Genealogisch* setzt er die handlungsmäßig überforderten, *pragmatisch* die kooperativen, *rechtlich* indes die souveränitätstheoretisch geöffneten Einzelstaaten voraus. Realistisch betrachtet, können daher weder der unbestreitbar gegebene globale Handlungsbedarf selbst noch seine Organisation sinnvoll unabhängig von der realen Lage des Staates dargestellt werden.
- 64 Nimmt man die genannten Gesichtspunkte in der normativen Theoriebildung ernst, so wird daraus nicht unbedingt ein Argument gegen einen verfassungs- und prinzipientheoretischen Ansatz in der normativen Theorie der Organisation des globalen Handlungsbedarfs. Allemal jedoch stellt sich hier ein Argument für die Komplettierung dieses Ansatzes heraus. Ein im gekennzeichneten Sinn unmittelbar und ausschließlich verfassungs(prinzipien)theoretisch ansetzender Lösungsversuch hat offenkundig blinde Flecke. Ohne umsichtige Ergänzung kann er höchstens einen Teil der Problematik, die er lösen will, überhaupt adäquat erfassen. Ein anderer Teil bleibt entweder außen vor oder wird doch immerhin in seiner eigenständigen Bedeutung unterschätzt.
- 65 Im Kern unbedacht bliebe vor allem das theorielogische Problem, dass auch normative Prinzipien sich nicht selbst anwenden; normative Prinzipienlehren ohne normative Prinzipienanwendungstheorie können kaum als in vollem Umfang systematisch vollständig gelten. Auf die normative Theorie der Politik bezogen, kann man spezifischer fragen: Fordert eine gelungene Begründung der Alternativenlosigkeit normativer politisch-rechtlicher Prinzipien nicht geradezu eine Reflexion über normativ alternativenlose Verfahren (nicht nur: Kriterien) der Prinzipienanwendung heraus?
- 66 Nicht vernachlässigt werden darf aber auch die Frage nach den Hauptakteuren der Realisierung der politisch-rechtlichen Organisation des globalen politischen Handlungsbedarfs. Diese Akteure sind höchstens in einer letzten, abschließenden Ebene oder aus der Sicht einer kategorial abschließenden letzten Betrachtungsstufe politisch-rechtlichen Handelns selbst genuin „globale“ Akteure. Zunächst und zumeist sind es indes die basalen, stets positiv oder negativ involvierten politischen Handlungsebenen, die zwar nicht globale Probleme lösen, aber die Voraussetzungen zu ihrer Lösbarkeit schaffen können und schaffen müssen. Diese Ebenen wären es dann auch, von denen her eine systematisch vollständige normative Organisationstheorie des globalen politischen Handlungsbedarfs zu entwerfen wäre.
- 67 Im Ergebnis heißt dies, dass zu einer solchen vollständigen Theorie zumindest der Umriss einer normativen einzel- und regionalstaatsbezogenen Regierungslehre hinzugehören müsste. Denn die Organisation des globalen politischen Handlungsbedarfs ist wohl ebensosehr eine regierungstheoretische wie eine verfassungstheoretische Aufgabe. Mehr noch: Es scheint, aus regierungstheoretischer Sicht komme noch konkreter und damit klarer als aus verfassungstheoretischer Perspektive die Vielfalt der Szenarien in

den Blick, die für eine Lösung des globalisierungsbedingten Entgrenzungsproblems faktisch bestehen<sup>15</sup>.

- 68 Nun kann das damit angemahnte komplementäre und komplettierende regierungstheoretische Moment durchaus ansatzweise in einer Verfassungstheorie des globalen politischen Handlungsbedarfs bereits vertreten sein: dadurch nämlich, dass solche Verfassungstheorie auch Prinzipien praktisch-vernünftiger Koordination und legitimer Abgrenzung von globalen, regionalen und einzelstaatlichen Zuständigkeiten definiert.
- 69 Jedoch ist eine solche ansatzweise verfassungstheoretische Entfaltung typischerweise selbst schon im Ansatz defizient: insofern nämlich, als sie zwar einen klaren Begriff von *Prinzipien* des Regierens definieren kann, regulär aber das Spezifische des Regierens in einem globalen Kontext nicht präzisiert. Es fragt sich also: Wie könnte der Umriss einer Theorie des Regierens im globalen Kontext aussehen, die als Desiderat einer vollständigen normativen Theorie der Organisation des globalen politischen Handlungsbedarfs zu begreifen ist?
- 70 Hier kann und soll nur ein Anweg zur Beantwortung dieser Frage angedeutet werden, und dies auch nur unter zwei Aspekten. Zunächst wird ein Begriff des Regierens rekonstruiert, der für eine systematisch vollständige Theorie der Organisation des globalen politischen Handlungsbedarfs fruchtbar scheint. Sodann wird dargelegt, in welchem Sinn das *republikanische* und das *demokratische* Prinzip die zentralen kriteriologischen (d. h.: kriterienrelationierenden) normativen Grundsätze des regierungspraktischen Umgangs mit jenen beiden normativen Regierungszielen ansprechbar sind, in denen sich die vier politisch problematischsten Wirkmuster der Globalisierung verdichten. Gemeint sind die Wirkmuster *Entgrenzung*, *Heterarchie*, *Legitimitätserosion* und *ambivalente Optionenvielfalt*. Mit einer Rekonstruktion des Regierungsbegriffs sei begonnen.

S. 36

- HFR 5/2003 S. 8 -

## 71 8. Regieren und Regierungsziele. Begriffsklärungen

*Regieren* heißt allgemein ein Handeln, das auf politische Machtausübung zu Steuerungs- und Herrschaftszwecken in einem staatlichen oder suprastaatlichen Raum bezogen ist. Als Inbegriff politischer Steuerung (*governance*) ohne notwendigen Bezug zu einer Staatsregierung (*government*)<sup>16</sup> meint Regieren genauerhin ein politisch richtungweisendes Handeln im Dienst der „zielgerichtete[n] Regelung gesellschaftlicher

---

<sup>15</sup> Es scheint, dass der Politik auf einzel- und zwischenstaatlicher Ebene zur Reaktion auf die oben gekennzeichneten Wirkmuster der Globalisierung sechs alternative rahmengebende Optionen offen stehen: (1) ein marktradikales Szenario; dieses setzt auf die gesellschaftlich regulierende Kraft des Markt- und Preismechanismus und lässt dem funktional begriffenen Staat als Kernaufgabe die Setzung von Rahmenbedingungen zur Sicherung der marktwirtschaftlichen Koordination übrig; in einer solchen marktradikalen Welt wäre das liberale Freiheitsideal leitend; ein etatistisches Szenario; dieses setzt stärker auf die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Politik und gesteht staatlichen Akteuren nach wie vor eine bestimmende Rolle und Verantwortung bei der Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Entwicklung zu; Leitgedanke einer solchen etatistischen Welt wäre das Ideal der Gleichheit, näherhin der Gleichheit vor dem Gesetz und der politischen Chancengleichheit; (2) ein zivilgesellschaftliches Szenario; dieses weist einen „Dritten Weg“ zwischen marktwirtschaftlichen und etatistischen Steuerungskonzepten auf, der sich durch die Ablehnung der alleinigen Steuerungsmacht von Staat und Markt zugunsten einer Stärkung zivilgesellschaftlicher freiwilliger Vereinigungen, Non-profit-Organisationen sowie Foren öffentlicher Verständigung eröffnet; im Zentrum des zivilgesellschaftlichen Szenarios steht das Ideal der zivilen Solidarität als Prinzip einer „responsive society“ (A. ETZIONI); (3) ein regionalstaatliches Mehrebenenkonzept, das additiv bis zur Abdeckung des globalen Handlungsbedarfs realisiert werden kann; (4) ein Global-Governance-Szenario; dieses ist als Mischform aus etatistischen und marktwirtschaftlichen Steuerungselementen vorzustellen; (5) ein Global-Government-Szenario; gemeint ist eine Sonderform des etatistischen Szenarios; dieses kann entweder konsequent im Rahmen eines in sich geschlossenen „Weltstaats“-Konzepts als langfristige Zielgröße utopisch modelliert werden – oder es kann als mittelfristige engere Kooperation der bisherigen „Weltstaat“-Surrogate entworfen werden; im Sinne des letztgenannten Modells könnte man die G-8-Gruppe, die WTO, die Weltbank und der IWF als Surrogate für die fehlende Selbstbindung der Märkte nehmen und die UNO als Instanz, die ein gewisses Maß an politischer Selbstbindung der Staaten organisiert.

<sup>16</sup> Zur Governance-Government- Unterscheidung vgl. J. N. ROSENAU in ROSENAU / CZIEMPIEL (Hrsg.) (1992), 3 ff.

Beziehungen und der ihnen zugrundeliegenden Konflikte<sup>17</sup>.

- 72 - Als *Subjekte des Regierens* treten seit je regulär, inzwischen aber nicht (mehr) ausschließlich *staatliche Exekutivgewalten* auf. Von zunehmender Bedeutung sind inzwischen auch Strukturen und Subjekte einer die Politik der Staaten unterlaufenden oder unterstützenden „Subpolitik“ (U. BECK).
- 73 - *Gegenstände des Regierens* als politischer Handlungsform können klassischerweise alle inner- oder überstaatlichen Geschehenszusammenhänge sein, die durch Politik vornehmlich in ihrer *policy-* und *politics-* Dimension zu beeinflussen sind.
- 74 - *Zentrale Instrumente des Regierens* sind innerstaatlich die Rechtsetzung (Erlass von Gesetzen und Verordnungen) und Rechtsdurchsetzung<sup>18</sup>; im überstaatlichen Bereich des Internationalen Systems indes sind es verbindliche Absprachen und Regelungen im Rahmen von Verhandlungssystemen (sogenannte „Regime“)<sup>19</sup>.
- 75 In der Moderne haben sich im Zusammenhang mit der Entwicklung des demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaates sukzessive fünf zentrale Staats- und Regierungsziele herauskristallisiert. Es sind dies
- 76 1) der Bürger- und Institutionenschutz im Sinne der Gewährleistung des inneren (gesellschaftlichen) und äußeren (zwischenstaatlichen) Friedens (*Sicherheitsziel*);
- 77 2) ein zivil konstituiertes Zusammengehörigkeitsgefühl, das ein politisches Gemeinwesen ermöglicht und trägt (*Identitätsziel*);
- 78 3) rechtsstaatliche und demokratische Entscheidungs- und Verwaltungsverfahren (*Legitimitätsziel*);
- 79 4) die Organisation von Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystemen sowie eine für alle gesellschaftlichen Glieder im Grundsatz akzeptable Balance von wirtschaftlicher Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit (*Wohlfahrtsziel*); und schließlich
- 80 5) die Wahrung und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des politischen Gemeinwesens (*Sustainable-development-Ziel*).
- 81 Jedes dieser Ziele ist jeweils auf seine Weise ein Moment des sich geschichtlich entwickelnden *staatsethischen Gesamtziels akzeptanzabhängiger Staats- und Herrschaftsorganisation*. Letzteres Gesamtziel liegt, kurz gesagt, in der äußeren Ermöglichung der grundsätzlichen Identifikation jedes Bürgers mit der politischen Gesellschaftsordnung und Herrschaftsausübung, deren Glied und Betroffener er oder sie ist. Für die Herstellung dieser Identifikationsmöglichkeit sind vor allem rechtsstaatliche und demokratische Entscheidungs- und Verwaltungsverfahren im Staat von grundlegender Bedeutung. Damit kommt dem staatlichen bzw. regierungstechnischen Erreichen des Legitimitätsziels herausragende Bedeutung für die Verwirklichung des zitierten Gesamtziels zu.
- 82 Man kann die aufgeführten Staats- und Regierungsziele auch ideengeschichtlich einordnen. Während die unter (1) und (2) genannten Ziele epochenübergreifend bedeutensreiche Staatszwecke darstellen und (5) ein erst seit Beginn der 1980er Jahre breiter empfundenes Anliegen, bringen die unter (3) und (4) aufgeführten spezifischer den typisch modernen Maßstab für gute Gubernanz im Sinne eines erfolgreichen und legitimen Regierens zur Geltung. Mit letzterem Maßstab ist der Idealtypus des demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaates gemeint.
- 83 Offenkundig haben nicht alle genannten Ziele des Regierens normativen Charakter. So

<sup>17</sup> Vgl. ZÜRN (1998), 12. Es fällt auf, dass in ZÜRN'S Studie zum „Regieren jenseits des Nationalstaats“ ausgerechnet der Begriff des Regierens das am wenigsten entwickelte Konzept ist.

<sup>18</sup> Als neuesten Überblick über die politische Steuerungsfunktion von Gesetzen im Rechtsstaat vgl. SCHUPPERT (Hrsg.) (1998).

<sup>19</sup> Zur Theorie internationaler Regime vgl. RITTBERGER et al. (1997).

ist etwa das Identitätsziel wohl am ehesten ein staatssoziologisches Ziel, das zu erreichen der Staat aus Selbsterhaltungsinteresse anstrebt. Das Wohlfahrts- und das Sustainable- development-Ziel indes sind teils eudaimonistische, teils normative Ziele. Als genuin normative Ziele des Regierens bleiben das Sicherheits- und das Legitimitätsziel.

- 84 Was die Umsetzung dieser Ziele betrifft, so stehen die primär *output*- orientierten Effektivitätskriterien des Regierens in einer gewissen Dauerspannung zu den primär *input*-orientierten Legitimitätsbedingungen des Regierens. Dessen unbeschadet lässt sich eine Voraussetzung angeben, unter der ein zugleich effektives und klar legitimes (auf eine präzise bestimmbare Legitimationsquelle zu beziehendes) Regieren im Prinzip möglich erscheint. Es ist dies eine grundlegende Kongruenzbedingung: Der Raum, der die zu regelnden Geschehenszusammenhänge umfasst, darf optimalerweise nicht größer sein als derjenige Raum, der durch politisches Steuerungshandeln erfassbar ist und in dem für eine konkrete und gültige (vorzugsweise etwa durch Wahlen oder sonstige demokratische Entscheidungen organisierte) Legitimation für solches Handeln aufkommen werden kann<sup>20</sup>.
- 85 Im Kontext der Globalisierung ist diese Kongruenzbedingung grundsätzlich problematisiert. Auf globaler Ebene galt und gilt deskriptiv noch immer die dauerhafte Nichterfüllbarkeit dieser Bedingung als Implikat der Organisationsstruktur des internationalen Systems als Gesellschaft souveräner Staaten. Auf der Ebene des nationalstaatlichen Regierens hat sich die Auflösung der genannten Kongruenz durch die Entstehung offener Märkte und offener Staatlichkeit ergeben. Nach verbreiteter Einschätzung ist dieser Auflösungsprozess kaum mehr reversibel. Mit dem Zeitalter der Globalisierung der Märkte, der politischen Konfliktpotentiale und der ökologischen Risiken scheint ein *point of no return* in dieser Entwicklung erreicht.

S. 37

- HFR 5/2003 S. 9 -

## 86 9. Politische Zielverwirklichung unter Globalisierungsbedingungen

Man kann nun fragen, wie die genannten normativen Ziele unter Globalisierungsbedingungen am effektivsten und möglichst ohne Legitimitätsdefizite erreicht werden können. Realistisch betrachtet, betrifft diese Frage zunächst das Selbstverständnis der basalen einzelstaatlichen Ebene des Regierens im Kontext der Globalisierung. Denn diese gouvernementale und sodann die intergouvernementale Ebene sind es, auf denen die Grundweichenstellungen zur Organisation des globalen Handlungsbedarfs getroffen werden müssen.

- 87 Nun ist die einzelstaatliche Ebene besonders in den westeuropäischen Staaten durch „zwischenstaatliche Verwaltungsstränge“ (internationale Interaktionsgeflechte von Beamtengremien, politischen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen)<sup>21</sup> nicht mehr in jeder Hinsicht scharf von der zwischenstaatlichen Ebene selbst unterscheidbar. Damit ist das Bild des „geschlossenen Staates“ hermeneutisch überholt. Dieses diente bislang zur Illustration der klassisch-modernen „Souveränitätsthese“. Diese besagt: Die einzelnen Staaten betrachten sich nach innen und außen als souverän und verteidigen dieses Selbstverständnis auf der Grundlage einer realistisch-etatistischen Auslegung des Staats- und Völkerrechts.
- 88 Die gegenwärtige Wirklichkeit der einzelstaatlichen Ebene des Regierens lässt sich eher als *mixtum compositum* aus vier sehr anderen „Staatsbildern“ beschreiben. Gemeint sind:
- 89 1) das Bild des „offenen Staates“. Dieses veranschaulicht die „Kooperationsthese“: Die Einzelstaaten bilden aus aufgeklärtem politischen Eigeninteresse zwischenstaatliche Regime aus, die im Rahmen verstärkter sicherheits- und wirtschaftspolitischer Zusam-

<sup>20</sup> Vgl. ZÜRN (1998), 16 f.

<sup>21</sup> Vgl. WESSELS (2000), 18.

menarbeit im internationalen System entstehen und bestehen.

- 90 2) das Bild des „atomisierten Staates“. Dieses entfaltet die „Erosionsthese“: Die Politikverflechtung der in ihrer politischen Problemlösungsfähigkeit überforderten Staaten führt zu einer Desintegration und Destabilisierung traditioneller Verwaltungsstrukturen – mit der Folge wachsender politischer Kontroll- und Legitimitätsverluste.
- 91 3) das Bild des „diskreditierten Staates“. Dieses entwickelt die als Argument für die Organisation suprastaatlicher föderaler Verwaltungsstrukturen ausgelegte „Integrations- these“: Die Globalisierung der Märkte und Risiken führt den Verlust einzelstaatlicher Steuerungskapazität in entscheidenden Politikbereichen vor Augen und zwingt zur Suche nach Möglichkeiten zu deren suprastaatlicher Kompensation.
- 92 4) das Bild des „fusionierten Staates“. Dieses schließlich stellt die „Fusionsthese“ dar: Für effiziente politische Aufgabenerledigung lässt sich durch Aufgabe einzelstaatlicher Allzuständigkeitsansprüche im Rahmen einer Mehrebenenverwaltung aufkommen – wengleich oft um den Preis legitimitätstheoretischer Dilemmata bei dem Versuch, auf allen Verwaltungsebenen Effektivität der Aufgabenerledigung mit Legitimität des Handelns zu verbinden.
- 93 Der „Souveränitätsthese“ entspricht der Typus der nationalstaatlich „abgeschotteten Verwaltung“, der „Kooperationsthese“ indessen der Typus der nach innen und außen hin „kooperativen Verwaltung“, der „Erosionsthese“ der Typus der „emanzipierten Verwaltung“, der „Integrationsthese“ ferner der Typus der „supranationalen Verwaltung“ und der „Fusionsthese“ schließlich der Typus der „fusionierten Mehrebenenverwaltung“<sup>22</sup>.
- 94 Für die Frage nach der Realisierbarkeit des Sicherheits- und Legitimitätsziels des Regierens unter Globalisierungsbedingungen ist das Bild vom offenen (d. h.: aufgrund einer Verfassungsentscheidung für internationale und suprastaatliche Kompetenz geöffneten) Staates am wichtigsten und fruchtbarsten. Es macht zunächst negativ deutlich, dass beide genannten normativen Ziele nicht mehr allein aus einzelstaatlicher Kraft und in einzelstaatlichem Rahmen zu realisieren sind. Positiv deutet es an, dass die fragliche Zielrealisierung letztlich eine Frage des verantwortlichen Regierens im politischen Mehrebenensystem ist: Es muss eine kompetente und verantwortliche Auswahl und Ermächtigung der für eine bestimmte Aufgabe jeweils sinnvollsten Erledigungsebene ermöglicht und getroffen werden.
- 95 Aus normativer (genauerhin: legitimitätstheoretischer) Sicht gibt hier das *staatstheoretische Subsidiaritätsprinzip* (als Grundsatz der Nachrangigkeit der nächsthöheren staatlichen oder überstaatlichen Ebene) eine erste, indes ergänzungsbedürftige Orientierung. Letztere kann durch ein normatives kriteriologisches Prinzip des Regierens in entwickelten offenen Staaten gestiftet werden. Gemeint ist der Sache nach ein teils hermeneutisches, teils verfahrenstheoretisches *Meta-* Kriterium mit Prinzipiencharakter, das darüber verständigt, welches Zuordnungsverhältnis der Kriterien verantwortlichen Regierens im genannten Kontext und in einem bestimmten Anwendungsfall als normativ (d. h.: von der sittlich-politischen Vernunft geboten) zu gelten hat.
- 96 Als konstitutive Momente dieses Prinzips zweiter Stufe nehmen wir das *republikanische* und das *demokratische* Prinzip an. Beide Prinzipien sind ihrerseits *normative* Prinzipien politischer Herrschaftsorganisation, da sie – beide auf ihre Weise – bestmöglich das Heteronomieproblem lösen, das sich aus der Spannung zwischen Herrschenden und Beherrschten in einem politischen Gemeinwesen ergibt. Denn beide Prinzipien, das republikanische und das demokratische, fordern aus unterschiedlichen Perspektiven ein Höchstmaß an politischer Selbstbestimmung und Chancengleichheit der Regierten ein. Letztere Momente machen denn auch die allgemeine rationale Zustimmungbarkeit republikanischer und demokratischer Staatsverhältnisse aus.

---

<sup>22</sup> Als schematische Übersicht über die näheren Zuordnungsverhältnisse vgl. ebd., 482 f.

- 97 Politisch orientierend sind beide Prinzipien in einem sehr grundsätzlichen Sinn dadurch, dass sie auf je verschiedene Weise bestimmte Stimmigkeitskriterien politischen Handelns formulieren. Obgleich die genannten Prinzipien inhaltlich nicht wirklich voneinander zu trennen sind (schon MONTESQUIEU, der erste moderne politische Soziologe, diskutiert die Demokratie ganz selbstverständlich als „*gouvernement républicain*“), kann man sie analytisch doch relativ klar unterscheiden. Betrachten wir beider Konturen im Vergleich<sup>23</sup>.

S. 38

- HFR 5/2003 S. 10 -

98 **10. Das republikanische und das demokratische Prinzip**

Das *republikanische Prinzip* – als „römisches“ Prinzip der *res publica qua res populi* – antwortet auf die Frage nach dem Grundriss der *Sache*, um die es in einem politischen Gemeinwesen geht, das seinen Namen verdient. Es bestimmt die fragliche Sache generisch als die im emphatischen Sinn „öffentliche“ Sache, als jene Sache also, die mit den Belangen und distributiv allgemeinen Interessen einer Gesamtöffentlichkeit gegeben und insofern als *res publica* anzusprechen ist. Dabei werden eine Alternativität und grundsätzliche Wandelbarkeit (*commutatio*) des Zustands (*status*), in dem sich die *res publica* politisch organisieren und präsentieren kann, mitgedacht<sup>24</sup>.

- 99 So umrissen, stellt das *res-publica*-Konzept einen Oberbegriff dar, unter dem sich *überindividuell bedeutsame und insofern potentiell politische Anliegen* zusammenfassen lassen. Hierunter fallen offenkundig solche Anliegen, die im Prinzip *die gesamte Gesellschaft* angehen, weil und insofern sie das Wohl und Wehe jedes einzelnen und damit aller in der Gesellschaft im Blick haben und in Sorge nehmen. Klassischerweise werden die Sicherheits-, Wohlfahrts- und ideenpolitischen Interessen der vergesellschafteten einzelnen als Momente der *res publica* im gekennzeichneten Sinn empfunden<sup>25</sup>. Unter der gleichen Kategorie sind grundsätzlich aber auch andere Gesichtspunkte von ähnlich allgemeinem Belang zu erfassen.

- 100 In dem Maß, in welchem politische Anliegen im Sinne einer universell bzw. global empfundenen *res publica* bestehen, kann das republikanische Prinzip über seine einzelstaatliche Verwirklichung hinaus auch auf eine „Weltrepublik“ als *Vollendungsform* der politischen Organisation *global gemeinsamer* öffentlicher Interessen verweisen<sup>26</sup>. Die republikanische Idee der Staatsbürgerschaft kommt dem entgegen. Diese ist nämlich rein assoziativ bestimmt: Sie denkt die politische Gemeinschaft nicht in Abhängigkeit von bestimmten ethnischen, geographischen oder positiv-rechtlichen Vorgaben, sondern schlicht als bürgerlichen Zusammenschluss freier Individuen.

- 101 Allerdings ist nicht ohne weiteres klar, wie die politische Verantwortlichkeit „weltrepublikanischen“ Handelns adäquat hergestellt werden könnte. Denn immerhin besteht die fragliche Verantwortlichkeit im Grunde gegenüber einer internationalen, ja globalen Öffentlichkeit. Indes: Lässt sich für ein solches weltweites Publikum eine effektive parlamentsähnliche Kontrollinstanz einrichten? Stehen weltweit hinreichend unabhängige und unparteiische Medien zur Verfügung, die zuverlässige Analysen von Handlungszie-

<sup>23</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden als ausführlichere Darstellung SCHRÖDER (2003).

<sup>24</sup> Vgl. dazu die Belege bei MEIER (1988), 2 f., Anm. 7. Präziser gesprochen, ist die *res publica* für alle legitimen Staatsformen des klassischen Kanons offen (Monarchie, Aristokratie, Demokratie). Keine *res publica* ist dagegen „ein Machtssystem, das dem Eigennutz der Herrschenden dient, das nicht von der Idee der [politischen; W.M.S.] Gerechtigkeit geleitet und durch Gesetze gebunden ist.“ (ISENSEE [1995], 884).

<sup>25</sup> Schon der römische Begriff der *res publica* kann alle diese Konnotationen als Moment enthalten. Vgl. zur Semantik des römischen *res-publica*-Begriffs DREXLER (1988), 1-30.

<sup>26</sup> Vgl. dazu KANT, AA VI, 355. F. SCHLEGEL sagt es in seinem „Versuch über den Begriff des Republikanismus“ (1796) so: „[...] nur durch einen universellen Republikanismus kann der politische Imperativ vollendet werden. [...] Seine Bestandteile sind: 1) Polizierung aller Nationen; 2) Republikanismus aller Polizierten; 3) Fraternität aller Republikaner; 4) Die Autonomie jedes einzelnen Staats, und die Isonomie aller.“ (DERS. [1988], 59).

len und konkreten Handlungsabläufen auf weltrepublikanischer Ebene liefern können?<sup>27</sup> Noch besteht hier Grund zur Skepsis. Es scheint, dass vorderhand noch immer die staatlichen Regierungsebenen die effektivsten Kontroll- und Einflussmöglichkeiten in bezug auf weltpolitisches (und somit potentiell auch auf weltrepublikanisches) Handeln besitzen. So lange dies so bleibt, wird die Frage nach der politischen Verantwortlichkeit weltrepublikanischen Handelns sehr wesentlich ein Teil der Frage einer um weltstaats-theoretische Aspekte erweiterten verantwortlichen Ausübung staatlicher Regierungskompetenz bleiben. Hierin kommt spezifisch zum Ausdruck, was für die *res publica* ganz allgemein gilt: Sie „stellt ab auf das Ethos der Herrschaft, nicht auf deren Inhaber“<sup>28</sup>.

- 102 Betrachten wir vor diesem Hintergrund nun das *demokratische Prinzip*, verstanden als „griechisches“ Verfassungs- und Politikprinzip des *kratein des d»moj* – wobei „d»moj“ hier allgemein als Kategorie für einen politisch und rechtlich konkret geeinten<sup>29</sup> sozialen Verband stehen soll. Dieses demokratische Prinzip fordert und entwirft die Einbettung der Sache des politischen Gemeinwesens in eine bestimmte Form politischer Herrschaftsorganisation und - legitimation. Gemessen an dieser Forderung heißen eine Verfassung und eine Politik dann zu Recht „demokratisch“, wenn sie versuchen, „bei der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen die tatsächliche Zustimmung der Bürger zu gewinnen“ und wenn sie darüber hinaus sicherstellen, dass diese Entscheidungen auch in gewissen Grenzen von den Bürgern revidierbar sind, sofern erstere keine mehrheitliche Zustimmung mehr finden<sup>30</sup>.
- 103 Der normative Gehalt des demokratischen Prinzips ist im Verhältnis zu dem des republikanischen Prinzips enger definiert. Zudem ist er weniger variations- und analogiefähig. Das demokratische Prinzip gibt im Sinne eines normativen politischen Verfahrensbegriffs an, *wie* bzw. *von wem* die Sache, um die es dem politischen Gemeinwesen als solchem zu gehen hat, zur Geltung gebracht werden soll<sup>31</sup>. Es lässt also nicht eine bestimmte Sache, sondern eine bestimmte *Sachwalterschaft* im politischen Gemeinwesen politisch maß- und gesetzgebend sein. Dementsprechend stellt es auch – anders als das republikanische Prinzip! – keine politische Sachkategorie in den Mittelpunkt, sondern ein Organisations- und Legitimationsmodell politischer Entscheidung und Herrschaftsausübung.
- 104 Mag auch der *generische Demokratiebegriff* als analytisch-deskriptive Kategorie verwendbar sein: Das *demokratische Prinzip*, wie wir es hier verstehen, stellt von vornherein nicht einfach analytisch-deskriptiv fest, sondern fordert gleich normativ, dass die Bildung des Staatswillens (die *volonté générale* als *volonté de tous*) sowie die Organisation der staatlichen Herrschaft förmlich kontrollierbar *die Sache des Volkes werden und bleiben sollen*. Dieser Forderung ist entweder durch eine direkte Selbstregierung des *Demos* zu entsprechen oder, im Sinne einer indirekten solchen Selbstregierung, durch die Institutionalisierung von Verfahren, kraft deren die „endogenen Präferenzen“<sup>32</sup> und der politische Willen des *Demos* bei autoritativen Entscheidungen über politische Sach- und Personalfragen zum Ausdruck und zur Geltung kommen können<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> Dies ist keine rhetorische Frage – angesichts der oft dysfunktionalen Informationsflut im Internet und angesichts der im Golf- und im Afghanistan-Krieg offenbar gewordenen fragwürdigen Objektivität weltweit zu empfangender TV-Sender wie etwa CNN!

<sup>28</sup> ISENSEE (1995), 883.

<sup>29</sup> Strittig sein kann indessen, inwiefern bzw. in welcher Gestalt die Demokratie die Konstituierung eines kollektiven Akteurs verlangt, dessen Entscheidungen als Aggregation der individuellen Bürgerinteressen verstanden werden können und der somit die demokratische Bürgerschaft in toto und ex omni parte repräsentiert. Vgl. dazu J. NIDA-RÜMELINS philosophischen Deutungsversuch der Demokratie vom Gedanken der Bürgerkooperation her (vgl. DERS. [1999]).

<sup>30</sup> Vgl. REESE-SCHÄFER (1997), 21.

<sup>31</sup> Eine auf collective-choice-Aspekte und somit auf eine entscheidungstheoretische Problematik reduzierte philosophische Demokratietheorie ginge daher von vornherein fehl.

<sup>32</sup> Vgl. dazu SUNSTEIN (1991), 12.

<sup>33</sup> Vgl. HELD (1996), 5: „Within the history of democratic theory lies a deeply rooted conflict about whether democracy should mean some kind of popular power (a form of politics in which citizens are engaged in self-

Dabei ist unklar, inwieweit der *Demos*-Begriff hier in analogem (den Rahmen national-staatlicher Demokratien sprengenden) Sinn gebraucht werden kann, ohne in der Sache unscharf oder „metaphorisch“ zu werden. Unklar ist daher auch, ob und inwiefern das gekennzeichnete demokratische Prinzip über seine einzelstaatliche Verwirklichung hinaus auch auf suprastaatliche politische Vergemeinschaftungsformen authentisch anzuwenden ist<sup>34</sup>.

S. 39

- HFR 5/2003 S. 11 -

## 105 11. Governance-theoretische Präzisierungen

Damit sind die inhaltlichen Profile der beiden angesprochenen Prinzipien im Umriss dargestellt. Ein kritischer Vergleich der entsprechenden Kennzeichnungen zeigt, worin der grundlegende Unterschied zwischen beiden Prinzipien besteht. Das *republikanische Prinzip* lässt im politischen Gemeinwesen ein normatives Anliegen: nämlich *das kollektiv und distributiv allgemeine öffentliche Interesse*, gesetzgebend und somit politikbestimmend sein. Die doppelte Frage, *durch wen* und *wie* das fragliche Anliegen zur Geltung zu bringen ist, erscheint hierbei als sekundär. Mehr noch: Aus dem republikanischen Prinzip *allein* lässt sich hierauf gar keine eindeutige Antwort entwickeln. Denn wo immer das zitierte Prinzip gilt, schließt es *per se* lediglich eine *autokratisch-monarchistische* Herrschaftsorganisation und Herrschaftsausübung im Gemeinwesen aus. Weitere restriktive verfassungs- und regierungstheoretische Festlegungen enthält es ebensowenig wie positive einseitige Favorisierungen.

106 Anders das *demokratische Prinzip*. Dieses fordert die Ausrichtung politischer Institutionen und Prozesse an der Idee der Volkssouveränität, nach der im *Demos* der ursprünglich legitime Definitor und Sachwalter des distributiv allgemeinen öffentlichen Interesses zu sehen ist. Konsequenterweise besteht das demokratische Prinzip auf der direkt oder indirekt gesetzgebenden und somit politikbestimmenden Funktion des wahlberechtigten Volkes (*Demos*). Es rückt also eine normativierte politisch-soziale Größe, nicht einen sachhaften Aspekt in den Mittelpunkt. Was das Regieren angeht, so fordert das demokratische Prinzip dessen Ausgestaltung als herrschaftsausübende Demokratie, die getragen wird von demokratisch gewählten, mit Macht auf Zeit ausgestatteten, politisch verantwortlichen Mandats- und Kompetenzträgern.

107 Demnach stellen das republikanische und das demokratische Prinzip nicht nur teilweise unterschiedliche inhaltliche bzw. formale normative Stimmigkeitskriterien politischen Handelns auf. Vielmehr stehen sie für *unterschiedliche*, wenngleich nicht im strengen Sinn *alternative* Perspektiven auf die Legitimationsfrage politischer Institutionen und politischen Handelns. Das *republikanische Prinzip* rückt typischerweise recht *konstante* (weil aus dem normativen Moment eines selbstgesetzten Anspruchs politischer Gemeinwesen logisch sich ergebende) oder doch zumindest *langfristige sachlich-politische Erfordernisse* in den Blick, die vor allem auf Verfassungs-, weniger auf Regierungsebene umzusetzen sind. Dagegen fokussiert das *demokratische Prinzip* eher die *Dynamik des politischen Prozesses*. Es lenkt das Augenmerk auf die politikbestimmende Bedeutung von an sich kontingenten politischen Präferenzen, die aber als Ausdruck des souveränen politischen Willens der Mehrheit eines *Demos* in einer bestimmten Lage bindend sind (freilich ohne jemals wirklichen Notwendigkeitscharakter anzunehmen).

S. 40

- HFR 5/2003 S. 12 -

## 108 12. Das normativ-kriteriologische Good-governance-Prinzip

Mit diesen letzten Klärungsschritten können wir nunmehr ein normativ-kriteriologisches Prinzip verantwortlichen Regierens unter Globalisierungsbedingungen inhaltlich

---

government and self-regulation) or an aid to decision-making (a means of conferring authority on those periodically voted into office)."

<sup>34</sup> Wer will, kann sich hier das notorische Dictum von C. SCHMITT vor Augen halten: „Der zentrale Begriff der Demokratie ist Volk und nicht Menschheit. Es gibt, wenn Demokratie überhaupt eine politische Form sein sollte, nur eine Volks- und keine Menschheitsdemokratie.“ (SCHMITT [1993], 234).

bestimmen.

- 109 Grundsätzlich definieren wir das fragliche Prinzip als ein Legitimitätstheoretisches Prinzip zweiter Stufe. Gemeint ist ein *Meta*-Kriterium von Prinzipienrang, eines, das das rechte Zuordnungsverhältnis (*IŃgoj*) von Kriterien beurteilbar macht und insofern ein „kriteriologisches“ (d. h.: das Verhältnis der betrachteten Kriterien zueinander klärendes) Prinzip zu heißen verdient. Es soll dazu geeignet sein, über die sach- und fallgemäße Anwendung normativer Kriterien, die das verantwortliche Regieren unter Globalisierungsbedingungen betreffen, seinerseits normativ orientieren zu können.
- 110 Darüber hinaus war dem fraglichen Prinzip noch eine spezifischere Funktion zudedacht: Es sollte auch der Ergänzung und Präzisierung des staatstheoretischen Subsidiaritätsprinzips dienen können – dies jedenfalls in dem Maß, in welchem das fragliche kriteriologische Prinzip politische Verantwortlichkeitsfragen klären hilft, die das staatstheoretische Subsidiaritätsprinzip unberücksichtigt lässt.
- 111 Es scheint, dass sich das gesuchte kriteriologische Prinzip am plausibelsten im Sinne eines Grundsatzes zur sachgerechten Anwendung und differenzierten Abgleichung („Austarierung“) des republikanischen und des demokratischen Prinzips formulieren lässt. Diese Sicht stützen zwei evidente Sachverhalte: einerseits nämlich die Komplementarität des republikanischen und des demokratischen Prinzips als Legitimitäts- und verantwortungstheoretischer Gesichtspunkte; und andererseits die Zusammenstellbarkeit beider Prinzipien zu einem Verhältnis gegenseitiger kritischer Präzisierung, dergestalt, dass daran handlungsleitende Maßgaben an das Regieren unter Globalisierungsbedingungen (und das heißt konkret: an das Regieren im Kontext des politischen Mehrebenensystems) in Legitimitätstheoretisch problematischen Situationen ablesbar werden.
- 112 Die gemeinte Präzisierungsleistung vollzieht sich dabei in zweifacher Weise: Das republikanische Prinzip „weitet“ die Legitimitätstheoretische Kriteriologie, die das demokratische Prinzip vorgibt; das demokratische Prinzip „verengt“ die Legitimitätstheoretische Kriteriologie, die das republikanische Prinzip aufstellt. Eine nach dem demokratischen Prinzip organisierte politische Administration ist also gehalten, im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeiten und Grenzen bestmöglich den „demotischen“ Präferenzen zu entsprechen, die sie als solche identifizieren kann; und dies zumindest solange, wie die fraglichen demotischen Präferenzen als solche unzweifelhaft und legitimerweise bestehen. Eine vergleichbare Abhängigkeit von der Entwicklung politischer Prozesse kennt das republikanische Prinzip nicht.
- 113 Eine kurze Konkretisierung dieser Einsichten für die beiden oben ausgezeichneten genuin normativen Ziele des Regierens soll zum letzten, verfassungstheoretischen Abschnitt unserer Überlegungen überleiten.
- 114 Das *Sicherheitsziel* des Regierens ist offenkundig eine *res publica* im gekennzeichneten sachlichen Sinn. Für die Realisierung von Sicherheitsinteressen des Einzelstaates würden also nach obigem kriteriologischen Prinzip Kriterien gelten, wie sie das republikanische Prinzip an die Hand gibt. Ein einzelstaatliches Hinarbeiten und Einwilligen in eine überstaatliche, letztlich globale effektive Sicherheitsarchitektur wäre insofern normativ geboten und unproblematisch. Input-legitimatorische Gesichtspunkte sind hier insofern sekundär, als keine besondere Demokratieverpflichtung der generellen und langfristigen Sicherheitspolitik, sondern eher des speziellen (etwa Truppeneinsätze betreffenden) Sicherheitsmanagements bestehen dürfte.
- 115 Anders beim Legitimitätsziel! Dieses kann auch im Globalisierungskontext bzw. im Rahmen des Mehrebenensystems nicht unabhängig von den Voraussetzungen der *d»moj*-Bildung funktionierender Demokratie vollgültig realisiert werden. Nach dem demokratischen Prinzip wäre das Regieren unter Globalisierungs- oder Mehrebenenbedingungen dazu angehalten, keine politisch-rechtlichen Realitäten zu schaffen oder zu fördern, die hinsichtlich ihrer Organisation und ihrer Kontrolle zum Grundgedanken des *krate<n* des *d»moj* in deutlichem Widerspruch stehen.

116 Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass bei manchen, vielleicht auch vielen Materien, die die Realisierung der normativen Ziele des Regierens betreffen, womöglich eine Abwägung des situativen Gewichts beider Prinzipien erforderlich wird. Dies (samt entsprechender Kollisionsprinzipien) näher auszuarbeiten – und manches mehr – wäre die Aufgabe einer normativen Regierungstheorie, die, wie wir meinen, als komplementäres Element einer Verfassungstheorie der Organisation des globalen Handlungsbedarfs vonnöten ist.

S. 41

- HFR 5/2003 S. 13 -

### 117 13. Schluss: Weltrepublikanische Rechtsgemeinschaft als Vision

An solchen Verfassungstheorien mangelt es nicht. Exemplarisch – weil systematisch detailliert ausgearbeitet – erscheint die auf Kantischen Prämissen aufbauende von O. HÖFFE.<sup>35</sup> Seine Theorie einer staatsanalogen *zwischenstaatlichen* Rechtsgemeinschaft geht von der „Grammatik der Vergesellschaftung“ aus, wie sie durch sanktionsbewehrte und von öffentlicher Gewalt durchgesetzte Regeln für das innerstaatliche Zusammenleben aufgestellt ist. Die Ordnungsleistung dieser Grammatik besteht darin, dass sie das Zusammensein in der Rechtsgemeinschaft des Staates Ansprüchen einer „rechtsdefinierenden Vernunft“ (als erster Stufe einer rechtlich-praktischen Vernunft) unterwirft.<sup>36</sup> Konkret heißt dies, dass innerhalb der Rechtsgemeinschaft statt Willkür und Gewalt eine willkür- und gewaltfreie, auf strikte Gleichbehandlung verpflichtete Konfliktlösung bestimmend sein soll.<sup>37</sup> Für HÖFFE kann diese innerstaatliche Grammatik analog auch auf Grundsatzfragen einer internationalen Rechtsgemeinschaft zwischen Staaten übertragen werden.

118 Auch deren Organisation steht – wie jede politische Ordnung – unter dem Normierungsanspruch der rechtlich-praktischen Vernunft. Allgemein will HÖFFE eine politische Ordnung dann als praktischer Vernunft gemäß gelten lassen, wenn sie „(1) Rechtsregeln anerkennt, die (2) ihrerseits an die Menschenrechte gebunden sind und (3) zu ihrer Realisierung, also subsidiär, öffentliche Gewalten mit horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung brauchen, wobei (4) alle Gewalt vom Volk ausgeht.“<sup>38</sup> Sind diese vier Bedingungen erfüllt, ist der Vernunftforderung entsprochen, dass die Legitimation einer Rechtsgemeinschaft an die Limitation der damit begründeten Herrschaftsverhältnisse geknüpft sein müsse. In diesem Legitimitätstheoretischen Sinn ist die Erfüllung der genannten Bedingungen das Vernünftigkeitkriterium einer politischen Ordnung überhaupt. Und in Anlehnung an den Republikbegriff in KANTS Schrift „*Zum ewigen Frieden*“ präzisiert HÖFFE: Eine politische Ordnung erfüllt dann die Ansprüche der Rechtsvernunft, wenn sie als *Republik* den genannten vier Bedingungen genügt.<sup>39</sup>

119 Was Höffe damit in bezug auf einzelstaatliche Verhältnisse festgestellt hat, überträgt er auf die Frage nach der vernunftgemäßen Struktur einer zwischenstaatlichen Rechtsgemeinschaft vermittels eines Brückenprinzips. Dieses besteht in der Ansetzung einer zweistufigen Analogie von Individuen und Staaten. Der ersten Analogiestufe zufolge sind Einzelstaaten nicht eigentlich organische Ganzheiten, wohl aber entscheidungs-

<sup>35</sup> Art und Umfang der Analogiefähigkeit eines Kantisch inspirierten normativen Staatsbegriffs auf der Ebene internationaler Beziehungen hat HÖFFE mehrfach dargestellt (umfassend zuletzt in Ders. [1999b]). Eine pointierte Darstellung seiner Position findet sich in seinem Aufsatzband „Vernunft und Recht“ (1996) unter der Überschrift: „Eine Weltrepublik als Minimalstaat“ (vgl. HÖFFE [1996], 106-136).

<sup>36</sup> Vgl. HÖFFE (1996), 111, ferner a.a.O. 29. HÖFFES Unterscheidung von rechtsdefinierender und rechtsnormierender Vernunft geht von einem zweistufig darzustellenden Verweisungszusammenhang von Vernunft und Recht aus. Eine erste Stufe realisiert sich auf der Ebene des bloßen Begriffs des Rechts. Wenn, wie HÖFFE meint, bereits zu diesem ein Vernunftelement gehört, ist Vernunft ein konstitutiver Bestandteil der Definition des Rechts und hat damit „rechtsdefinierenden“ Charakter. Eine zweite Stufe kommt in den Blick, wenn man definiertes bzw. gesetztes Recht unter dem Aspekt seiner Legitimität betrachtet. Als die zum legitimen Recht gehörende Vernunft setzt HÖFFE hier die „rechtsnormierende“ an. Gemeint ist eine Vernunft, die nicht nur für die Definition des Rechts in Anspruch genommen werden muss, sondern ihrerseits das Recht unter ihren Anspruch stellt, um so dessen rational zustimmbare Geltung zu gewährleisten.

<sup>37</sup> Vgl. a.a.O., 111.

<sup>38</sup> A.a.O., 112.

<sup>39</sup> Vgl. a.a.O. 113.

und handlungsfähige Kollektivsubjekte bzw. juristische Personen. Nach der zweiten Analogiestufe verhalten sich Einzelstaaten insofern wie natürliche Individuen, als sie mangels einer gemeinsamen Rechtsordnung zwischenstaatlich im Zustand der Rechtlosigkeit leben. Mögen Einzelstaaten innerstaatlich auch einen Rechtszustand aufweisen und wahren: es bleibt doch ein Rest an Rechtlosigkeit – nämlich der relative Naturzustand der Staaten im Verhältnis zueinander.<sup>40</sup>

- 120 Im Blick hierauf macht HÖFFE nun analogerweise das gleiche Argument geltend, das er zuvor in bezug auf einzel- und innerstaatliche Regulierungsbedürfnisse in Anschlag gebracht hat. Zuerst werden die Staaten im zwischenstaatlichen Verhältnis betrachtet. Diese koexistieren „vernunftgemäß“ im bescheidenen Verständnis der rechtsdefinierenden Vernunft, wenn sie der Willkür und Gewalt eine Absage erteilen, den Krieg als Mittel der Konfliktlösung ächten und statt dessen zwangsbefugte Regeln inklusive ihrer Realisierung durch öffentliche Gewalten anerkennen. „Vernunftgerecht“ im anspruchsvolleren Sinn der rechtsnormierenden Vernunft leben sie jedoch erst dann, wenn sich die öffentlichen Gewalten auf Menschenrechte und Volkssouveränität (Demokratie) verpflichten.<sup>41</sup> Für HÖFFE folgt daraus, dass die internationale Koexistenz einen mehr als minimalen Vernunftcharakter nur dort gewinnt, „wo sie die Form der Republik im rechtsethischen Sinn annimmt und zu einem demokratischen Verfassungsstaat wird.“<sup>42</sup>
- 121 Unter welchen organisatorischen Voraussetzungen kann aber eine solche Republikform auf internationaler Ebene entstehen? Die zur Ausgestaltung der Regelungsform einer internationalen Rechtsgemeinschaft überhaupt gegebenen Optionen sind HÖFFE zufolge Adaptationen der Grundformen, nach denen die intranationale, einzelstaatliche Rechtsgemeinschaft organisiert werden kann. Denkbar sind<sup>43</sup>:
- 122 1) entweder eine freie Assoziation von Staaten-Individuen, ein Staatenverbund bzw. ein „ultraminimaler Weltstaat (UMWS)“; oder
- 123 2) ein „extrem minimaler Weltstaat (EMWS)“ mit einem äußerst restriktiven Begriff von Staatsaufgaben, wie er intranational für den liberalen Nachtwächterstaat typisch ist; oder
- 124 3) ein „sozialer Verfassungsweltstaat (SVWS)“ auf der Grundlage weitgehender Freiheitsverzichte; oder schließlich
- 125 4) der „homogene Weltstaat (HWS)“, der in Beanspruchung der gesamten Souveränität seiner Mitglieder die Einzelstaaten in sich aufsaugt.
- 126 Als vernunftgerechte Staatsgestalt einer „Weltrepublik“ gilt HÖFFE diejenige eines „Völkerstaats“<sup>44</sup> als „Minimalstaat“ des vorgenannten Typs (2). Gegen die anderen Optionen spricht, dass mit ihnen jeweils ein problematisches Zuviel oder Zuwenig an Weltstaatlichkeit verbunden ist. Ob ein solches Zuviel oder Zuwenig vorliegt, entscheidet HÖFFE nach Kriterien eines *zweistufigen politischen Ökonomieprinzips*, das er als Variationsform des „Ockhamschen Rasiermessers“ formuliert. Zuzufolge der ersten Stufe dieses Prinzips soll keine politische Einheit geschaffen werden, es sei denn, dass sie notwendig ist. Seiner zweiten Stufe zufolge sollen neue politische Einheiten, die sich als notwendig erweisen, nicht mehr Kompetenzen als unabdingbar erhalten.<sup>45</sup>

<sup>40</sup> Vgl. ebd.

<sup>41</sup> Vgl. a.a.O. 113 f.

<sup>42</sup> A.a.O., 114.

<sup>43</sup> Vgl. a.a.O. 119.

<sup>44</sup> Gemeint ist ein „Völkerstaat“ im Sinne der Kantischen Friedensschrift.

<sup>45</sup> Vgl. HÖFFE (1996), 118. Nach diesen Kriterien scheiden von den vier genannten Optionen von Staatlichkeit auf globaler Ebene die zwei extremen sofort als potentiell vernunftgerechte Staatsgestalt einer „Weltrepublik“ aus. Der „ultraminimale Weltstaat“ stellt ein Zuwenig an Weltstaatlichkeit dar. Er disqualifiziert sich auf der ersten Stufe des politischen Ökonomieprinzips durch sein Unvermögen zur zwischenstaatlichen Rechtssicherung infolge fehlender zwangsbefugter öffentlich- zwischenstaatlicher Gewalten. Anders dagegen der hinsichtlich seiner Staatlichkeit „homogene Weltstaat“. Dieser läuft auf ein Zuviel an Weltstaatlichkeit hinaus, da er prinzipiell nicht anders ent- und bestehen kann als durch den Verzicht der Einzelstaaten auf ihr Existenzrecht.

- 127 Zur Kennzeichnung des vernunftgerechten Staatlichkeitscharakters einer minimalstaatlich verfassten „Weltrepublik“ prägt HÖFFE den Begriff „Sekundärstaat“.<sup>46</sup> Gemeint ist damit eine sekundäre Staatsordnung, in deren Rahmen die Koexistenz der Einzelstaaten gewährleistet werden kann. „Sekundär“ ist sie insofern, als sie Einzelstaaten als „Primärstaaten“ in einer „Weltrepublik“ voraussetzt, die ihre vernunftgebotene Rechtsaufgabe übernehmen und eine *primäre* Rechtssicherung betreiben.
- 128 Die „Staatsaufgaben“, für deren Erfüllung eine sekundärstaatlich verfasste internationale Rechtsgemeinschaft ihrer Zielsetzung nach aufkommen muss, sind demnach grundsätzlich „Restaufgaben“. Sie beschränken sich auf die wenigen Zuständigkeiten zwischenstaatlich-öffentlicher Gewalten, die sich (a) aus dem universalen Rechtsgebot zur Lösung anfallender Konflikte ohne Willkür und Gewalt ergeben und (b) nicht bereits durch primärstaatliche Kompetenz abgedeckt sind. Konkret heißt dies, dass Fragen etwa des Zivil- und Strafrechts, des Arbeits- und Sozialrechts, des Rechts der Sprachen, Religionen sowie der Kultur, „damit verbunden das Recht, Zugehörigkeiten bzw. Tiefenbindungen zu stiften“, der Kompetenz des Sekundärstaats entzogen sind.<sup>47</sup>
- 129 Positiv, letztlich als „einzige genuine Aufgabe“ des Sekundärstaates kommt aus HÖFFES Sicht zunächst nur das in der Präambel der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (1948) erstgenannte Anliegen in Frage: der Schutz der Menschenrechte. Selbst hierfür gelte jedoch eine restriktive Auslegung. Bei der Gewährleistung der Menschenrechte verdienen den internationalen Schutz „in erster Linie nicht die Individuen und Gruppen, sondern die Einheiten, die noch im Zustand der Rechtlosigkeit miteinander leben, eben die Einzelstaaten“<sup>48</sup>.
- 130 Gemessen am vorherrschenden rechtswissenschaftlichen und philosophischen Menschenrechtsverständnis, das Grund- und Freiheitsrechte zunächst für natürliche Personen ansetzt, führt HÖFFE hier ein neues „Menschenrecht“ ein. Neu sei dieses, wie Höffe betont, nicht im Inhalt, sondern hinsichtlich des Anspruchsberechtigten, in dessen Interesse es geltend zu machen ist: Das neue „Menschenrecht“ soll – positiviert – als ein Grundrecht von *Staaten* gegeben sein.<sup>49</sup> Inhaltlich ebenso klar wie eng umgrenzt, soll es im wesentlichen aus zwei Teilen bestehen<sup>50</sup>. Analog zum Grundrecht für Individuen wird im Grundrecht für Staaten den Staaten ein Recht auf „Leib“ und „Leben“ zugestanden, ferner ein Recht auf Eigentum (auf weltstaatlicher Ebene vor allem ein Recht auf territoriale Unversehrtheit). Darüber hinaus sieht es für die Staaten ein Recht auf politische und kulturelle Selbstbestimmung vor.
- 131 Man sieht: Hier sind eigentlich mehrere Rechte zu einem komplexen Grundrecht zusammengefasst. Der Beschreibung seiner Funktion nach ist dieses „Grundrecht von Staaten“ als *Abwehrrecht* der Primärstaaten gegen mögliche Übergriffe des Sekundärstaats in deren Kompetenzbereich gedacht. In dieser Ausrichtung liegt eine weitere

---

Das kann vernünftigerweise nicht im Interesse der Einzelstaaten sein. Infolgedessen disqualifiziert sich diese totalitäre Weltstaatsoption auf der zweiten Stufe des politischen Ökonomieprinzips. Auch von den verbleibenden mittleren Optionen, dem „sozialen Verfassungsweltstaat“ und dem „extrem minimalen Weltstaat“, scheidet für HÖFFE die erstgenannte aus. Sie impliziert einen starken Regelungsanspruch der „Weltrepublik“, der sich mit deren subsidiärem Charakter und beschränkten (sekundären) Zuständigkeiten kaum vereinbaren lässt. Als einzige vernunftgerechte Weltstaatsoption bleibt demnach die minimalstaatliche übrig. In ihr liegt weder ein Zuviel noch ein Zuwenig an Weltstaatlichkeit. Vielmehr entspricht sie in ihrer Eigenart der Forderung der Rechtsvernunft nach einer Sicherstellung zwischenstaatlicher Rechtsdurchsetzung. Diese Forderung besteht HÖFFE zufolge nämlich nicht als schlechthinige, uneingeschränkte, sondern nur hinsichtlich festumrissener Aufgaben.

<sup>46</sup> Vgl. a.a.O. 118.

<sup>47</sup> Vgl. ebd. HÖFFE präzisiert jedoch: „Wenigstens sind sie ihr zunächst entzogen; subsidiär, im Sinne einer Delegation von den Einzelstaaten zur Weltrepublik, mag eine Kompetenzerweiterung aber zulässig sein.“ (Ebd.).

<sup>48</sup> A.a.O., 120.

<sup>49</sup> Vgl. ebd. Die Analogisierung von Staaten und Individuen ist jedoch stets dadurch problematisiert, dass Staaten ihrerseits aus rechtsfähigen Individuen bestehen, „sogar aus denen, auf die es letztlich ankommt, die natürlichen Personen“ (ebd.). Eine Kritik der Idee völkerrechtlicher „Staatengrundrechte“ im emphatischen Sinn findet sich bei JELLINEK (1896), 302. Zur Frage der Staatenrechte in der internationalen Gemeinschaft vgl. dort 296-313.

<sup>50</sup> Vgl. HÖFFE (1996), 120.

Analogie zu den Grundrechten natürlicher Personen. Historisch sind diese nämlich als Abwehrrechte gegen staatliche Ansprüche und staatliche Gewalt entstanden; und gegenwärtig haben sie primär in dieser staatsabwehrenden Grundbedeutung Verfassungsrang.<sup>51</sup>

- 132 Damit ist nunmehr im Umriss klar, wie die Entstehung der „Weltrepublik“ aus Einzelstaaten und die Position der Einzelstaaten in der „Weltrepublik“ zu verstehen sind. Wird den Einzelstaaten der Rang von Primärstaaten zudedacht und belassen, so folgt daraus, dass eine sekundärstaatliche „Weltrepublik“ nur durch Souveränitätsverzichte von unten möglich werden kann. Der Umfang der dabei von den Einzelstaaten vorzunehmenden Delegation von unten nach oben ist vernunftgemäß dadurch limitiert, dass er sich nach einem staatstheoretischen Subsidiaritätsprinzip richtet. Konkret bedeutet dies, dass an die „Weltrepublik“ als Völkerstaat solche und *nur* solche Kompetenzen abzutreten sind, die es ihr erlauben, für die Sicherheit und das Selbstbestimmungsrecht der Einzelstaaten Sorge zu tragen – und „für fast nichts sonst“<sup>52</sup>.
- 133 Bei angesetzter Primärstaatlichkeit der Einzelstaaten setzt die Entstehung einer sekundärstaatlichen „Weltrepublik“ Souveränitätsdelegationen von unten nach oben voraus. Nach HÖFFE liegt hierin eine weltrepublikanische Entsprechung zum einzelstaatlichen Begriff der *Volkssouveränität*. Versteht man mit HÖFFE die Einzelstaaten als die konstitutiven Elemente des „Staatsvolks“ eines Völkerstaates, so kann man – etwa im Sinne eines völkerstaatlichen Verfassungsgrundsatzes – formulieren: „Alle Gewalt des Völkerstaates geht von seinem Staatsvolk, der Gemeinschaft der Einzelstaaten, aus, die von sich aus auf einen Teil ihrer Souveränität verzichten.“<sup>53</sup> Dem „Völkerstaat“ gebührt dabei aus Höffes Sicht zwar die volle, nicht nur eine partielle Souveränität – jedoch eingeschränkt auf einen minimalen Kompetenzbereich. Dieser umfasst zunächst allein die zwischenstaatlichen, nicht innerstaatlichen Konflikte.<sup>54</sup>
- 134 Gleichwohl steht dem Minimalstaat kraft seines Staatscharakters auch die Kompetenz-Kompetenz zu. Diese berechtigt ihn zur selbständigen Entscheidung darüber, ob und inwiefern er etwas als zu seinem eigenen Zuständigkeitsbereich gehörig ansehen will. Möglicher Kompetenzmissbrauch ist dabei nicht auszuschließen. Denkbar wäre etwa, dass die „Weltrepublik“, wenn sie denn einmal gegründet ist, doch mehr Kompetenzen an sich ziehen könnte, als es nach dem staatstheoretischen Subsidiaritätsprinzip einem Sekundärstaat legitimerweise zukommt. HÖFFE schlägt vor, diese Anmaßungsmöglichkeit bei der Gründung der „Weltrepublik“ dadurch ernst zu nehmen, dass mindestens zweierlei vorgesehen werde: einerseits unveräußerliche Grundrechte der Einzelstaaten, andererseits institutionelle Vorkehrungen, die über die Unveräußerlichkeit dieser Rechte wachen.<sup>55</sup> Mit der Einrichtung einer so verfassten „Weltrepublik“ tritt zur Rechtsgemeinschaft von Individuen und Gruppen im Staat demnach ein weiterer normativer Vergemeinschaftungszusammenhang hinzu: die minimalstaatlich ausgeprägte Rechtsgemeinschaft der Einzelstaaten.<sup>56</sup>
- 135 Mit der normativen Auszeichnung des Konzepts einer komplementären (subsidiären),

---

<sup>51</sup> So etwa im Bonner Grundgesetz, das in Art. 1 Abs. 3 GG nur die öffentliche Gewalt, nicht etwa private Rechtssubjekte an die Grundrechte bindet.

<sup>52</sup> Vgl. HÖFFE (1996), 120. Weitere Souveränitätsverzichte der Einzelstaaten kommen diesem Prinzip zufolge nicht in Betracht. Dies gilt freilich unter der Voraussetzung, dass die betreffenden Staaten selbst republikanisch eingerichtet sind.

<sup>53</sup> Ebd.

<sup>54</sup> Vgl. a.a.O. 20 f.

<sup>55</sup> Vgl. a.a.O. 121. Zu den Aufgaben der angemahnten institutionalisierten Wachsamkeit über die unveräußerlichen Staatenrechte gehört für HÖFFE auch die Zurückweisung jener „subtile?n? Überhöhung [...], die von einem Weltgericht ausgehen würde, das sich einer zu weltrepublikanischen Rechtsprechung befleißigte.“ (Ebd.).

<sup>56</sup> Die von der Rechtsvernunft geforderte durchgängige Rechtsform der Koexistenz auf globaler Ebene sieht HÖFFE aber auch damit noch nicht erreicht. Ein Rest an Recht(s)losigkeit bleibe zurück, solange für einen dritten Beziehungskomplex Regelungsbedarf besteht: für die Gesamtheit jener nicht staatsförmigen, sondern privaten Kontakte, die die Bürger aus kulturellen, wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Interessen mit den Bürgern anderer Staaten suchen; vgl. a.a.O. 126 f. HÖFFE nennt den hierfür zuständigen dritten Rechtsbereich in Anlehnung an KANTS Friedensschrift das „Weltbürgerrecht“.

föderalen und demokratischen „Weltrepublik“ ist der normative Gehalt der politisch-philosophischen Idee eine „globalisierten Gerechtigkeit“ nun exemplarisch umrissen. Diese Idee ist ein Ideal, also, mit KANT gesprochen, eine Idee *in concreto et in individuo*. Ihr Schicksal in der Wirklichkeit ist ungewiss. Der Skeptiker wird es bei dieser Bemerkung belassen. Der Optimist indes hofft, dass auch hier gilt, was Sam's Song in „Casablanca“ als These aufstellt: „The fundamental things apply – as time goes by“.

S. 42

- HFR 5/2003 S. 14 -

136 **Bibliographie:**

- DI FABIO, Udo (1998): Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie, Tübingen.
- 137 DI FABIO, Udo (2001): Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft (Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik; 166), Tübingen.
- 138 DREXLER, Hans (1988): Politische Grundbegriffe der Römer, Darmstadt.
- 139 GOETHES Werke, textkritisch durchgesehen und kommentiert von E. Trunz, 14 Bde., 16. Aufl., München 1996 (zit. HA).
- 140 HELD, David (1996): Models of Democracy, 2nd ed., Cambridge.
- 141 HÖFFE, Otfried (1987): Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat, Frankfurt a.M.
- 142 HÖFFE, Otfried (1996): Vernunft und Recht. Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs, Frankfurt a.M.
- 143 HÖFFE, Otfried (1999a): Gibt es ein interkulturelles Strafrecht?, Frankfurt a.M.
- 144 HÖFFE, Otfried (1999b): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- 145 HÖFFE, Otfried (2001): Gerechtigkeit, München.
- 146 ISENSEE, Josef (1995): Das Volk als Grund der Verfassung. Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes, Opladen.
- 147 JELLINEK, Georg (1896): Das Recht der Staatenverbindungen, Freiburg i.Br.
- 148 KANTS Gesammelte Schriften, hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften, Berlin 1900 ff. (zit. AA).
- 149 MEIER, Christian (1988): Res publica amissa. Eine Studie zu Verfassung und Geschichte der späten römischen Republik, 2. Aufl., Frankfurt a.M.
- 150 NIDA-RÜMELIN, Julian (1999): Demokratie als Kooperation, Frankfurt a.M.
- 151 POGGE, Thomas W. (1998): How to Create supra-national Institutions Democratically. Some Reflections on the European Union's „Democratic Deficit“, in: FØLLESDAL, Andreas/KOSLOWSKI, Peter (Hrsg.) (1998): Democracy and the European Union, Berlin/Heidelberg, S. 160-185.
- 152 REESE-SCHÄFER, Walter (1997): Grenzgötter der Moral. Der neuere europäisch-amerikanische Diskurs zur politischen Moral, Frankfurt a.M.
- 153 REINICKE, Wolfgang H. (1998): Global Public Policy. Governing without Government?, Washington (D.C.).
- 154 RITTBERGER, Volker / MOGLER, Martin / ZANGL, Bernhard (1997): Vereinte Nationen und Weltordnung. Zivilisierung der internationalen Politik? (Analysen; Bd. 52), Opladen.
- 155 ROSENAU, James N. (1992): Governance, Order, and Change in World Politics, in: DERS. / CZEMPIEL, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): Governance without Government. Order

and Change in World Politics, Cambridge.

- 156 ROSENAU / CZEMPIEL (Hrsg.) (1992), 1-29.
- 157 SCHLEGEL, Friedrich (1988): Kritische Schriften und Fragmente (1794-1797), 6 Bde., hrsg. von E. Behler und H. Eichner, Paderborn et al.
- 158 SCHMITT, Carl (1993): Verfassungslehre, 8. Aufl., Berlin.
- 159 SCHRÖDER, Wolfgang M. (2003): Grundrechtsdemokratie als Raison offener Staaten. Verfassungspolitik im europäischen und im globalen Mehrebenensystem (Erfahrung und Denken; Bd. 89), Berlin (im Druck).
- 160 SCHUPPERT, Gunnar Folke (Hrsg.) (1998): Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates. Symposium anlässlich des 60. Geburtstages von Christian Starck, Berliner Staatswissenschaftliche Abhandlungen; Bd. 2), Baden-Baden.
- 161 STEGER, Ulrich (Hrsg.) (1999): Globalisierung gestalten. Szenarien für Markt, Politik und Gesellschaft. Unter Mitarbeit von Johannes Schmidt, Berlin u.a.
- 162 SUNSTEIN, Cass (1991): Preferences and Politics, in: *Philosophy and Public Affairs* 20 (1991), 3-34.
- 163 WESSELS, Wolfgang (2000): Die Öffnung des Staates, Opladen.
- 164 ZÜRN, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaats, Frankfurt a.M.

*Zitierempfehlung:* Wolfgang M. Schröder, HFR 2003, S. 29 ff.