

Die philosophische Logik der Neokratie

Wozu Staatsphilosophie?

Ist Staatsphilosophie wirklich wichtig? Politiker und Staatsbürger können ins Feld führen, sie spielten ihre Rolle im Staat auch ohne philosophische Handreichung. Wenn Staatsphilosophie den Staat nur theoretisch verstehen hilft, dann leistet sie damit in der Tat geringe praktische Dienste. Die Hobbessche Feststellung etwa, es bedürfe eines starken Staates, um die Staatsbürger vor eigenen Schwächen, vor ihrer Neigung zu eigennützigem Regelverletzungen vor allem und damit vor anarchischen Zuständen zu bewahren, mag für das theoretische Verständnis von Staat und Gesellschaft nützlich gewesen sein, aber die Staatspraxis hatte diese Erkenntnis natürlich längst vorweggenommen. So anregend Staatsphilosophie mit solchen Darlegungen auch sein mag, so sehr wünscht man sich doch, dass sie mehr als derartige Verständnishilfen zu bieten hat.

Der Versuch, neben einer verstehenden auch konstruktive Staatsphilosophie zu betreiben, führt indessen auf gefährliches Terrain. Er führt weg von historisch gewachsenen Realitäten, hin zu theoretischen Spekulationen und in letzter Konsequenz zu alternativen, immer auch utopieanfälligen Staatsmodellen. An solche Modelle wäre die Mindestanforderung zu stellen, dass sie für die realen Staatsbürger geeignet sind, nicht etwa nur für fiktive Bürger, die von einer theoriehörigen Staatsgewalt erst noch zu erschaffen wären. Die historischen Erfahrungen bieten Anlass genug, einer in dieser Hinsicht allzu forschen Staatsphilosophie mit Misstrauen zu begegnen. Der Marxismus war ein tragisches Beispiel dafür, welche fatalen Folgen die praktische Anwendung einer irrigen Staatsphilosophie haben kann.

Dass gerade eine konstruktive, zukunftsorientierte Staatsphilosophie immer die realen Bürger mit ihrem realen staatsbürgerlichen Denken und Handeln im Blick haben muss, bedeutet, dass sie neben der staatsbürgerlichen Vernunft auch andere, nicht von Vernunft gesteuerte Motive zu berücksichtigen hat. Sie muss den Staatsbürger mit all seinen realen Bedürfnissen, seinen Emotionen und Instinkten erfassen, um einen Staat wirklich bürgergerecht konzipieren, reformieren oder auch bewahren zu können. Die Staatsphilosophie hat insofern gute Gründe, sich u.a. auf anthropologische und kulturwissenschaft-

liche Erkenntnisse zu stützen. Nur wer die jeweilige menschliche Natur und Kultur in ihren elementarsten - keineswegs weltweit homogenen - Zügen kennt, kann einschätzen, inwieweit staatliche Regelwerke sich in der Staatspraxis behaupten könnten. Daher muss eine Staatsphilosophie, um praktische Geltung zu erlangen, immer auch so genannte menschliche Schwächen im Blick haben. Ein Staat, der auf der Annahme beruhte, Politik habe allein einer starken Vernunft zu gehorchen, würde es in der realen Welt nicht weit bringen.

Dennoch ist die Frage, wie der Staat am besten mit menschlichen Schwächen umgeht, mit der Instinktabhängigkeit etwa oder auch mit der kühlen Eigennützigkeit menschlichen Handelns, natürlich eine Frage an die Vernunft, und zwar eine hoch philosophische. Dass der Staat unter anderem Verfahren braucht, um mit der Verletzung von ihm gesetzter Regeln umzugehen, wird selbst von Regelverletzern kaum in Frage gestellt. Der Betrüger, der Steuerhinterzieher, der Dieb, der Totschläger und andere Regelverletzer stellen nämlich keineswegs den Anspruch, dass Betrug, Steuerhinterziehung, Diebstahl und andere Straftaten ein für allemal legalisiert werden. Sie tun dies nicht, weil selbst eine in kalkuliertem Eigennutz begründete Regelverletzung dem Täter nur so lange nennenswerten Vorteil bringt, wie der größere Teil der Bürger sich freiwillig oder unfreiwillig den geltenden Regeln unterwirft. Selbst der übelste, nur von Instinkt oder Eigennutz geleitete Regelverletzer – bis hin zu dem das Völkerrecht verletzenden Staatsmann - hat insofern ein Interesse an der Bewahrung regelsetzender Staaten. Selbst solcher Regelverletzer würde daher von einer Staatsphilosophie profitieren, die mit vernünftigen Argumenten staatliche Regelwerke schaffen und begründen hilft.

Natürlich spielen Vernunft, Instinkt und Eigennutz in unterschiedlichen Gesellschaften unterschiedliche Rollen, und dies kann nicht ohne Folgen für die Staatsphilosophie sein. Es gibt noch immer Gesellschaften, in denen menschliches Handeln sich vornehmlich mit Instinktgebundenheit erklären lässt und in denen daher auch staatliche Regelwerke auf dieser Prämisse aufbauen müssen. Ebenso gibt es Gesellschaften, in denen außerhalb kleiner Gemeinschaften das Misstrauen regiert, weil die Einhaltung nicht nur privater Verträge, sondern auch vieler vom Staat gesetzter Regeln eher als Ausnahme denn als Norm angesehen wird. Diesen Tatsachen muss auch eine zeitgemäße Staatsphilosophie Rechnung tragen. Je offener sie hiermit umgeht, desto eher kann sie helfen, Regeln zu finden, die in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Kontext bestmöglich respektiert werden. Sie sollte sich also nicht in Versuchen

erschöpfen, universalistische, für alle Zivilisations- und Bewusstseinsstufen gültige und insofern utopische Staatsmodelle zu entwerfen. Ihre Konzepte sollten immer daran orientiert sein, wie die Akzeptanz politischer Regelwerke bei den realen Bürgern hergestellt werden kann.

Diese notwendige Kontextorientierung bedeutet, dass die Staatsphilosophie verschiedene Antworten auf die gleichen Fragen geben muss. Es bedeutet insbesondere auch, dass sie dem gesellschaftlichen Bewusstsein mit Regelkonzepten für die Praxis nicht allzu weit vorauslaufen sollte. Bestenfalls könnte sie einer aufgeschlossenen politischen Öffentlichkeit einige Schritte vorangehen, um zu helfen, über die bestehende Demokratie hinauszudenken.

Staatsphilosophie und innerstaatliche Vernunft

Vom Staat ist nicht nur Gutes zu erwarten. Diese simple Erkenntnis stand seit jeher und steht noch immer im Mittelpunkt staatstheoretischer Grundsatzdiskussionen. Äußerstenfalls mündet sie in die Überzeugung, der Staat habe das Ausmaß seiner Aktivitäten auf ein Minimum zu reduzieren, weil nur so die Bürger hinreichend vor staatlicher Inkompetenz und Anmaßung geschützt werden könnten. Andererseits würde natürlich eine Nichtzuständigkeitserklärung des Staates in manchen Belangen immer auch als Gefährdung empfunden. Die Frage, wie viel Staat trotz aller Vorbehalte gegen denselben letztlich hinzunehmen ist, lässt sich daher staatsphilosophisch zwar einigermaßen eingängig formulieren, aber eben nicht allgemeingültig lösen.

Die Antwort hierauf hängt offenkundig davon ab, wie gut oder schlecht der Staat wirklich ist. Zeigt er sich seinen Aufgaben bestens gewachsen und erscheint er dementsprechend den Bürgern in den wichtigsten Belangen kompetent, findet die extreme liberalistische Forderung nach einem Minimalstaat naturgemäß wenig Gehör. Je inkompetenter der Staat aber ist und von den Bürgern wahrgenommen wird, desto mehr Resonanz findet die Forderung nach einer Minimierung staatlicher Aufgaben. Das legitime Ausmaß der Staatstätigkeit ist insofern immer abhängig von der subjektiven Wertschätzung der realen Politik.

Wie viel oder wie wenig Gutes der Staat zu leisten vermag, ist natürlich auch eine empirische Frage. Antworten hierauf beruhen auf historischer Erfahrung. Sie können daher aber nur für reale Staaten bzw. reale Staatsformen gelten, nicht für das Phänomen Staat als solches. Wenn der Staat in der Vergangenheit höchst mangelhaft war, muss dies keineswegs auch für alle denkbaren künftigen Staaten gelten.

Insofern sind aus der Unzulänglichkeit eines Staates oder eines Teils desselben immer zweierlei ganz und gar gegenteilige Schlussfolgerungen möglich. Neben dem naheliegenden Ziel, einen schlechten Staat zu minimieren, kann man sich das viel ehrgeizigere Ziel setzen, einen besseren Staat zu schaffen. Ein wirklich gut funktionierender Staat hätte ja alles andere verdient, als ein Minimalstaat zu sein. Dies gilt nicht nur für den Staat als Ordnungshüter, der im Hobbeschen Sinne ein starker Staat sein sollte. Ein wirklich guter Staat ist - zumindest theoretisch - in allen staatlichen Funktionsbereichen denkbar, in denen ein Vergleich mit nichtstaatlichen Formen von Organisation oder Desorganisation sinnvoll angestellt werden kann.

Dass der bestehende Staat Mängel hat, war im Grunde - auch in Zeiten der Demokratie - immer schon evident. Diese Unvollkommenheit beginnt mit der Verfassung, auch wenn schon deren bloße Existenz historisch gesehen einen Fortschritt darstellt. Die Unvollkommenheit von Verfassungen rührt vor allem daher, dass diese nie besser sein können als der Bewusstseinsstand ihrer Urheber. Wer aber eine Verfassung formuliert, stand und steht selbst in politischen Willensbildungsprozessen, die von den jeweiligen politischen Verhältnissen geprägt sind. Er konnte und kann daher nicht anders, als eben diese Prägung durch die Verhältnisse in den Prozess der Verfassunggebung einfließen zu lassen.

Die Unzulänglichkeit realer Verfassunggebungen hat schon John Rawls zu dem argumentativen Kunstgriff veranlasst, eine fiktive verfassunggebende Instanz unter einen „Schleier der Unwissenheit“ über die eigenen Interessenlagen zu stellen. Diese Unwissenheit müsste im Idealfall neben den Interessenlagen auch alle anderweitige Politik und alle Ideologie umfassen. Auf diese Weise kann letztlich aus dem staatsphilosophischen Argument eine auch praktisch verwertbare Handlungsanleitung in Sachen Verfassunggebung hergeleitet werden.

Dem Ideal einer von Interessen, Ideologien und aktueller Politik unbeeinflussten Entscheidungssituation käme in der realen Verfassunggebung ein Gremium nahe, dessen Mitglieder zum einen über ein sehr langfristiges Mandat verfügen und zum anderen dieses Mandat ausschließlich ausüben, d.h. keine anderweitigen Positionen in Politik oder Wirtschaft innehaben. Eine solche Konstellation könnte die Gremiumsmitglieder weitgehend vor der Versuchung schützen, vorurteils- und interessengeleitete Entscheidungen zu treffen. Unter solchen Voraussetzungen täten Verfassungsratsmitglieder sich im

Übrigen leicht mit dem Bekenntnis, dass eine Verfassung niemals für die Ewigkeit gemacht sein kann. Die Langfristigkeit ihres Mandats würde es ihnen erleichtern, Verfassunggebung als einen permanenten Prozess zu verstehen, dem wiederum nur ein permanenter, nicht für eine einmalige Aufgabenstellung eingerichteter Verfassungsrat gerecht würde. Sie wären daher offen für ein so genanntes iteratives Legitimationsverfahren, mit dem bestehende politische Ordnungen unter permanenten Bewahrungsvorbehalt gestellt werden.¹

Der Eindruck, es mit einem unvollkommenen Staat zu tun zu haben, hat auch in der Staatsphilosophie Tradition. Hieraus wurde aber weder in der Theorie noch in der Praxis die eigentlich naheliegende Konsequenz gezogen, permanente Verfassungsräte im Sinne eines iterativen Legitimationsverfahrens zu fordern. Statt dessen zeichneten selbst jüngere Staatstheorien noch eher statische Wunschbilder von einem besseren Staat, bis hin zu der rückwärtsgerwandten Vorstellung, ein gutwilliger bzw. gut denkender Diktator oder eine Art Philosophenkönig könnten bessere Politik machen, als sie im realen Staat von realen Bürgern erlebt wird. Sogar staatsphilosophische Vorstellungen von einer Gelehrtenrepublik lebten wieder auf, einer Staatsform also, in der Gelehrigkeit das Kriterium für politische Entscheidungskompetenz wäre. Solche Vorstellungen sind natürlich staatsphilosophische Träumereien, die in der politischen Realität allenfalls totalitären Neigungen Vorschub leisten würden. Sie scheitern daran, dass es für die Auswahl der politischen Gelehrten, des guten Diktators oder des Philosophenkönigs kein plausibles Verfahren gibt. Wo sich reale Staatsführungen noch auf solche Argumente berufen, tun sie dies allenfalls im Eigeninteresse oder im Dienst erstarrter Ideologien, dem Gegenteil dessen also, was nach dem Rawlsschen Argument von einem verfassunggebenden Gremium zu erwarten ist.

Die Staatsphilosophie hat nie ein Hehl daraus gemacht, dass auch die Demokratie eine gefährdete Staatsform ist. Die Grundidee der Demokratie ist nichts anderes als eine Diktatur der Mehrheit. In der repräsentativen Demokratie ist dieser Wesenszug zwar etwas weniger stark ausgeprägt als in der plebiszitären, aber dafür werden andere Gefährdungen in Kauf genommen. Die Entfernung vom direkten Wählerauftrag nämlich lässt eine politische Klasse von

¹ S. hierzu B. Wehner, *Der Staat auf Bewahrung*, Darmstadt 1993. Eine gekürzte und überarbeitete Textfassung ist verfügbar in www.reformforum-neopolis.de. Weitere Beiträge hierzu: „Verfassungsrat und Bürgerbeteiligung in der Neokratie“ sowie „Die Logik der Ordnungspolitik“, beide in www.reformforum-neopolis.de.

Amts- und Mandatsträgern entstehen, die sich – darin Diktatur und Monarchie nicht unähnlich - in ihren Entscheidungen leicht von Eigeninteressen oder auch von unzeitgemäßen Ideologien leiten lässt. Die Staatsphilosophie erkennt daher in der repräsentativen Demokratie die Notwendigkeit, die Macht der politischen Klasse durch Institutionalisierung von Kontrollmechanismen zu begrenzen. Gewaltenteilung, „checks and balances“ und Föderalismus gehören zu den institutionellen Merkmalen, die der Entstehung einer allzu selbstherrlichen, äußerstenfalls totalitär agierenden politischen Klasse entgegenwirken.

So wichtig und verdienstvoll die Idee der Gewaltenteilung ist, so wenig hat sie dennoch für die Qualität der realen Demokratie letztlich bewirkt. In der so genannten modernen Demokratie kann das Prinzip der Gewaltenteilung insbesondere von politischen Parteien unterlaufen werden, denen es gelingt, Exekutive und Legislative gleichzeitig zu beherrschen. Zwar ist eine solche Demokratie natürlich immer einer Diktatur oder Monarchie alter Prägung überlegen, aber allein aus solcher Überlegenheit lässt sich immer weniger noch eine politische Systemlegitimation herleiten. Auch die theoretische Beschwörung einer vernünftigen Diskursgemeinschaft von Bürgern, die doch letztlich nicht anders könne als die Wertvorstellungen einer solchen Demokratie zu akzeptieren, ändert in der politischen Realität nichts an solchen Legitimationsdefiziten.

Dass die moderne Demokratie trotz Gewaltenteilung und anderer Vorteilsmerkmale an Überzeugungskraft verliert, hat eine wesentliche Ursache in der politischen Überforderung. Es liegt u.a. daran, dass der Anspruch von Parteien und Mandatsträgern, Politik als Ganze verstehen und gestalten zu können, in einer – auch und gerade in der Politik - komplizierter werdenden Welt zunehmend realitätsfremder wird. In der modernen Demokratie wird Politik als eine Art semiprofessioneller Gesamtveranstaltung verstanden und behandelt, der politische Parteien und politische Mandatsträger als ganzer gewachsen sein sollen. Ebenso geht die moderne Demokratie – und damit eine im Dienst dieser Staatsform stehende Staatsphilosophie – davon aus, dass der Bürger als Wähler eine die gesamte Politik umspannende hinreichende Laienkompetenz aufweist, um die ihm zugedachte legitimierende Rolle gegenüber Parteien und Mandatsträgern auszufüllen. Diese Annahmen geraten indessen zu den politischen Realitäten zunehmend in Widerspruch. Auch wenn die so genannte politische Klasse sich in dieser Hinsicht unwissend oder ungerührt gibt, ist doch am politischen Verhalten vieler Bürger

ablesbar, dass sie ein starkes, wenngleich vorerst noch sehr diffuses Unbehagen über ihre Rolle in dieser Demokratie empfinden.

Das Überforderungsphänomen in der Politik ist nicht neu. Es hat schon immer, in vordemokratischen wie in demokratischen Zeiten, zu eklatantem Staatsversagen geführt, so u.a. zu Staatsterror, Verarmung, schleichenden Umweltkatastrophen, Bildungskatastrophen, Terror, Krieg und Bürgerkrieg. Neu ist aber zum einen, dass die Anspruchshaltung der Bürger gegenüber solchem Staatsversagen sich ändert, und neu ist auch, dass die fachlichen Anforderungen an die Politik objektiv immer höher werden. Der Staat wird ebenso wie die Wirtschaft und die Gesellschaft immer komplizierter, und dies hat zur Folge, dass Politik als ganze immer schwerer zu beherrschen ist. Insofern ist der alte Traum, der Staat möge eine Art Gelehrtenrepublik sein, im Grunde aktueller denn je. Er ist nämlich nichts anderes als der Traum von einer wirklich kompetenten, den stetig wachsenden Anforderungen gerecht werdenden Politik. Zu solchem Traum haben die Bürger umso mehr Grund, als die reale Demokratie ihnen ein Maß an Kompetenz unterstellt, das die wenigsten noch bei sich selbst zu vermuten wagen.

Eine Staatsform, die konkrete Lösungskonzepte für diese Probleme anbietet, ist die Neokratie. Es ist insbesondere deren organisatorische Grundform, nämlich die – auch Spartenstaat zu nennende - mehrspurige Demokratie.² In dieser Staatsform würde der Staat aufgespalten in unabhängige, nach politischen Aufgabenbereichen abgegrenzte Staatssparten, in denen Politiker sich auf je einen solchen Aufgabenbereich spezialisieren und auch Wähler sich in ähnlicher Weise spezialisieren können. In jeder dieser Staatssparten könnte sich ein hoch spezialisiertes Expertentum entwickeln. Jede dieser Staatssparten könnte darüber hinaus ihre eigene sparteninterne – und insofern nachrangige - Verfassung entwickeln. Jede von ihnen könnte sich z.B. positionieren zwischen direkter, plebiszitärer Demokratie und Gelehrtenrepublik. In jeder von ihnen könnte sowohl ein Expertenparlament als auch ein Laienparlament eingerichtet werden, wobei beide Instanzen in der politischen Verständigung zwischen spezialisierten Experten und spezialisierten Wählern eine je eigene, gleichermaßen wichtige Rolle spielen würden.

² S. hierzu die vielfältigen Einführungen in die Neokratie bzw. die mehrspurige Demokratie in www.reformforum-neopolis.de, u.a. Die Logik der Staatsorganisation, Unterschlagene Grundrechte in der Demokratie (1) und Die Katastrophen der Demokratie. Zu einer ausführlicheren Darstellung s. B. Wehner, Die andere Demokratie, Wiesbaden 2002.

Diese Art von Demokratie wäre eine Antwort auf staatsphilosophische Probleme sehr unterschiedlicher Art. In jeder Staatssparte könnte sich z.B. die sparteninterne Verfassungsgebung an der rawlsianischen Argumentation orientieren, mit der Folge, dass die betreffenden Politikbereiche rawlsianisch inspirierte Organisationsformen entwickeln würden. Ebenso könnten sich einzelne Staatssparten am Leitbild einer spezialisierten Gelehrtenrepublik orientieren, in der eigenständige, von allen ideologischen Moden und aller übrigen Politik distanzierte oberste Entscheidungsgremien zu schaffen wären.

In einer mehrspurigen Demokratie wäre zugleich das Ziel einer Gewaltenteilung auf neuartige Weise verwirklicht. Die Aufspaltung des Staates in je eigenständige fachliche Verantwortungsbereiche würde nämlich dafür sorgen, dass kein Individuum, keine Partei und kein so genanntes Verfassungsorgan je Entscheidungsgewalt über die Politik als ganze erlangen könnte. Es gäbe nicht das Phänomen eines Parteienstaates, weil es keine Parteien im herkömmlichen Sinne mehr gäbe, die in mehr als einem oder gar allen staatlichen Funktionsbereichen politische Kompetenz vorgeben. Dies wäre - neben der herkömmlichen, natürlich auch innerhalb verselbständigter Staatssparten realisierbaren Gewaltenteilung - eine viel effektivere Vorbeugung gegen totalitäre Machtfülle, als sie in allen herkömmlichen Staatsformen möglich ist. Es wäre eine wirksame präventive Schadensbegrenzung auch in Sachen politischen Eigennutzes und ideologischer Vorurteile. Darüber hinaus wäre es ein effektives Mittel gegen eine die Politik als ganze treffende Reformunfähigkeit oder -unwilligkeit. In einer mehrspurigen Demokratie wäre es nämlich reiner Zufall, wenn in mehreren Funktionsbereichen der Politik gleichzeitig Reformbedarf leichtfertig verschleppt würde.

Ein anderes, gerade aus staatsphilosophischer Sicht wichtiges Merkmal der Neokratie ist die Qualität des Diskurses, in dem politische Themen in dieser Staatsform behandelt würden. Die herkömmliche Demokratie bietet in politischen Fragen bekanntlich alles andere als einen qualifizierten und aufgeklärten öffentlichen Diskurs, schon gar nicht solchen, der dem immer größer werdenden Anteil langfristiger Problemstellungen in der Politik gerecht würde. Die Bürger erleben eher eine Art von Politikinszenierung, die von der Personalisierung von Sachfragen, von rhetorischen Ausflüchten ins Allgemeine und Ideologische und von einem zunehmenden Einfluss medialer Schaelemente geprägt ist. Politiker und Parteien praktizieren dies, weil anders die Aufgabe, sich den Bürgern als Vertreter einer die ganze Politik umspannenden Grundüberzeugung zu präsentieren, nicht mehr lösbar wäre.

Nur in einer mehrspurigen Demokratie mit ihren eigenständigen, spezialisierten Staatssparten wäre dieser Art von Politikinszenierung und dem damit einhergehenden Niveauverlust des politischen Diskurses Einhalt geboten. Nur in dieser Staatsform bestünde daher Aussicht auf einen kompetenteren Diskurs auch in der politischen Öffentlichkeit.

Die Neokratie kann somit für sich in Anspruch nehmen, eben jener bessere Staat zu sein, der nicht unter Berufung auf ein allgemeines Staatsversagen zu minimieren wäre. Weiter kann sie den staatsphilosophischen Anspruch erheben, eine gleichermaßen liberale, hobbesianische, diskurstheoretische und rawlsianische Antwort auf die Frage zu geben, wie ein Staat idealerweise zu organisieren wäre und welche Funktionen er legitimerweise ausüben dürfe. Insofern ist die Neokratie nicht weniger als eine Erfüllung der Wunschträume der Staatsphilosophie. Sie ist einerseits der Beweis, dass die herkömmliche Staatsphilosophie sich wichtiger Aspekte der Staatspraxis angenommen hat, wie andererseits der Beweis, dass es sich dabei nur um Teilaspekte handelte.

Natürlich ist die Neokratie viel mehr als das. Sie ist vor allem eine durchgreifende Prävention gegen das in der bisherigen Staatsphilosophie übersehene Problem der politischen Überforderung, und sie steht zudem für das Anerkennung, dass es in der Staatspraxis um zunehmend langfristige Probleme geht, die einen zeitlich entsprechend weit gespannten Verantwortungshorizont erfordern. Darüber hinaus eröffnet sie auch den Bürgern die Chance, sich begrenzte Politikfelder zu suchen, auf denen sie als Wähler ihre demokratischen Mitwirkungsrechte einigermaßen kompetent wahrnehmen können. In einer Neokratie hätten also Bürger wie Politiker gleichermaßen die Chance, sich vor Überforderungen in ihren jeweiligen politischen Rollen zu schützen. Je komplizierter Politik wird, desto wichtiger wird es für alle Beteiligten, auf solche Weise die politische Spezialisierung voranzutreiben, Desto konsequenter sollte daher der Staat in eigenständige Funktionsbereiche aufgespalten werden, wie es in einer mehrspurigen Demokratie möglich wäre.

Staatsphilosophie und zwischenstaatliche Vernunft

Noch offenkundiger als in Fragen der innerstaatlichen Ordnung ist das Ungenügen herkömmlicher Staatsphilosophie in der Frage zwischenstaatlicher Beziehungen, letztlich also der so genannten Weltordnung. Der Staatsphilosophie ist das Versäumnis unterlaufen, den herkömmlichen Territorialstaat für selbstverständlich zu nehmen, wann immer sie sich des Verhältnisses der Staaten zueinander angenommen hat.

Dieses Versäumnis wäre nicht schon dadurch überwunden, dass die Staatsphilosophie sich zur mehrspurigen Demokratie als möglicher alternativer Staatsform bekannte. Sie könnte dann immer noch so tun, als bliebe diese mehrspurige Demokratie an starre Staatsgrenzen gebunden. Eine in ihren Staatsgrenzen erstarrte mehrspurige Demokratie aber würde nach außen hin ein herkömmlicher Territorialstaat bleiben, und sie würde daher auch die staatsphilosophische Sprachlosigkeit in Fragen der zwischenstaatlichen Ordnung nicht überwinden helfen. Insofern bliebe die Philosophie weiterhin ohne Antwort auf Fragen wie diejenigen, wie Staaten zu Objekten äußerer wie innerer Aggression werden, warum Mehrheiten ethnische, kulturelle und andere Minderheiten unterdrücken, warum solche Minderheiten Zuflucht in militantem Separatismus suchen und vor allem natürlich, wie solche Probleme gelöst oder zumindest wesentlich entschärft werden könnten. Es fehlt also an einer konkreten philosophischen Antwort darauf, was Grundlage einer besseren Weltordnung sein könnte und welche neuen Fragen sich der Philosophie in solcher Weltordnung stellen würden. Klar ist allenfalls, dass dies eine Ordnung sein müsste, in der es keine „gerechten Kriege“ oder Bürgerkriege mehr gäbe, sondern allenfalls noch weltpolizeiliche Interventionen gegen Verletzungen allgemein anerkannter zwischenstaatlicher Regeln.

Die philosophische Ermahnung, um zu einer universellen Übereinkunft über zwischenstaatliche Regeln zu kommen, müsse ein ebenso universeller Diskurs geführt werden, mag berechtigt sein. Solche Ermahnung hilft allerdings wenig, solange keine Regelvorschläge in Sicht sind, die Aussicht auf universelle Anwendung hätten. Von einer universellen Diskursgemeinschaft kann man nicht erwarten, dass sie solche konkreten Vorschläge selbst hervorbringt. Man kann sie nur mit philosophischen Argumenten dazu anhalten, vernünftigen Regelvorschlägen zu einer möglichst universellen Akzeptanz zu verhelfen. Die Unterbreitung solcher Regelvorschlags aber ist eine Aufgabe, der eine wirklich praktisch gemeinte Philosophie sich selbst nicht verweigern darf.

Ein Regelvorschlag, der zumindest langfristig die Aussicht auf eine weitestgehend universelle zwischenstaatliche Akzeptanz eröffnet, ist mit dem Begriff der politischen Assoziationsfreiheit verbunden. Dieser Regelvorschlag besagt, dass möglichst niemand gegen seinen Willen Mitglied einer staatlichen Gemeinschaft sein sollte. Er besagt damit auch, dass niemand in eine politische Diskursgemeinschaft gezwungen werden darf, unabhängig davon, ob diese sich universalistisch oder aber bewusst partikularistisch gibt. Die politische Assoziationsfreiheit ist insofern eine übergeordnete universalistische Freiheits-

regel, die auf nachgeordneter Ebene die Freiheit lässt, sich bewusst nichtuniversalistisch in abgegrenzten politischen Diskursgemeinschaften zusammenzuschließen. Solche Diskursgemeinschaften wären auf der institutionellen Ebene einer mehrspurigen Demokratie nichts anderes als spezialisierte Staatssparten.

Ein Bekenntnis zur politischen Assoziationsfreiheit blieb der herkömmlichen politischen Vernunft versagt, weil eine solche Freiheitsdimension entweder die Vorstellungskraft oder aber den Vorstellungswillen in Theorie und Praxis überstieg. Die Assoziationsfreiheit war die Büchse der Pandora, die man nicht nur nicht zu öffnen, sondern der man sich nicht einmal gedanklich, also auch nicht philosophisch zu nähern wagte. Man tat dies nicht, obwohl um solcher Freiheit willen immer wieder Kriege geführt, Terror verübt und Bürgerkriege angezettelt wurden.

Dennoch ist die politische Assoziationsfreiheit ein offenkundiges universelles Grundrecht, die Verweigerung dieses Rechts ein ebenso offenkundiges elementares Unrecht. Diese Freiheit könnte legitimerweise allenfalls dann verweigert werden, wenn nachweisbar wäre, dass deren Gewährung in zwischenstaatliche Anarchie münden würde, einen Zustand also, der noch Schlimmeres zur Folge hätte als vereinzelte Kriege, Bürgerkriege und Terrorakte. Genau dieser Gefahr aber beugt das Konzept einer von starren Staatsgrenzen befreiten mehrspurigen Demokratie vor. In dieser Staatsform könnten alle Gruppen von Bürgern, auch bisherige innerstaatliche Minderheiten, ihre politischen Zusammengehörigkeitsbedürfnisse auf eine bisher nicht gekannte friedliche Weise zur Geltung bringen.

Politische Assoziationsfreiheit bedeutet, dass die Toleranz, die innerstaatlich viele Probleme lösen hilft, auch zwischenstaatlich Geltung erlangt. Sie bedeutet, dass Staaten ihr Existenzrecht und den Anspruch auf Endgültigkeit von Staatsgrenzen zurückstellen hinter die Respektierung des Assoziations- und Dissoziationswillens von Bürgern. Sie bedeutet insofern auch, dass zwischenstaatliche Politik in den elementarsten Fragen, nämlich denen der Staatszugehörigkeit, viel ergebnisoffener betrieben würde, als dies bisher vorstellbar war. Politik wäre damit auf zwischenstaatlicher Ebene zwar eine unruhigere, aber eben auch viel lebendigere und spannendere Veranstaltung als unter den geltenden Voraussetzungen. In mehrspurigen Demokratien nach friedlichen Regeln ausgetragen, könnte von der Frage, wer mit wem in welchen Politikbe-

reichen staatliche Gemeinschaften bilden will, sogar eine sich immer wieder neu entfaltende sinnstiftende Wirkung ausgehen.

Die friedliche, regelgebundene Austragung ist im Umgang mit dieser Frage natürlich das Entscheidende, das in der geltenden Weltordnung nicht gelang und auch nicht gelingen konnte. Historische Erfahrung war, dass mit fast jeder Korrektur von Staatsgrenzen zwar altes Unrecht getilgt, aber zugleich neues Unrecht geschaffen wurde. Es schien daher so, als sei die Existenz politisch unterdrückter oder zumindest unbeachteter Minderheiten ein unausweichliches Schicksal, als könne also politische Assoziationsfreiheit den einen nur gewährt werden, indem man sie anderen verweigert.

Dieses Dilemma wäre auflösbar in einer mehrspurigen Demokratie. Diese Staatsform würde Bürgern ein neues Maß an politischer Assoziationsfreiheit ermöglichen, weil in jeder Staatspartei eigenständig über den Kreis der Mitglieder, also der Staatsbürger entschieden werden könnte. Würde diese Freiheit in Anspruch genommen, dann gäbe es für jede Staatspartei eine eigene politische Landkarte. Es gäbe also insgesamt so viele politische Landkarten, wie es selbständige, voneinander unabhängige Staatsparteien gäbe. In einigen Politikbereichen könnten darüber hinaus sogar Institutionen gebildet werden, in denen Bürger sich ganz und gar unabhängig von territorialen Grenzen zu staatsähnlichen Gemeinschaften zusammenschließen.

Wenn mit der herkömmlichen Demokratie auch deren territoriale Grenzen zur Disposition gestellt würden, dann erst könnte sich aus der mehrspurigen Demokratie die vollständig entwickelte Neokratie im Sinne einer verbesserten Weltordnung entwickeln. Aus dem Institutionenkonzept der mehrspurigen Demokratie würde damit ein Konzept für ein zwischenstaatliches Regelwerk, das mit der Staatsordnung auch alle Staatsgrenzen den Bedürfnissen der Bürger konsequent unterordnet. Die mehrspurige Demokratie ist insofern die organisatorische Grundlage dafür, der politischen Assoziationsfreiheit tatsächlich zum Status eines universell geltenden Grundrechts zu verhelfen. Insofern ließe sich die Idee der Neokratie auch als Anwendung universalistischer Vernunft auf zwischenstaatliche Beziehungen und damit auf die Frage der Weltordnung deuten. Ähnlich könnte sie als Resultat einer fiktiven universalen Willensbildung gelten, wie sie unter einem vor Eigennützigkeit und ideologischer Voreingenommenheit bewahrenden Schleier der Unwissenheit in Sachen Weltordnung zustande käme. Wer nämlich befürchten muss, selbst zu jenen zu gehören, denen die politische Assoziationsfreiheit gegen ihren

Willen vorenthalten wird, hätte allen Grund, diese Freiheit fest im Völkerrecht verankert wissen zu wollen.

Dass die Bürger nicht über alle politischen Detailfragen kompetent entscheiden können und daher Entscheidungsgewalt an ausgewählte Gremien abgeben sollten, ist ziemlich trivial. In der Frage aber, wer mit wem in welchem Aufgabenbereich einer staatlichen Gemeinschaft angehören will, verhilft Fachkompetenz nicht zu passenden Antworten. In dieser Frage zählen allein die Bedürfnisse der Bürger. In dieser Hinsicht sollte daher der Bürger mehr als in allen anderen politischen Fragen der unmittelbare Souverän sein.

So sehr dieser Sachverhalt intuitiv einleuchten mag, so schwer ist er doch offenkundig in der politischen Praxis durchsetzbar. Ein Beispiel hierfür gibt die Europäische Union, in der dieses staatsbürgerliche Wer-mit-wem mit scheinbarer Selbstverständlichkeit als politische Expertenfrage behandelt wird, die eine direkte Einmischung der Bürger nicht verträgt. Nur sehr sporadisch lassen Politiker und Parteien in Europa bisher Einsichtsfähigkeit dafür erkennen, dass die Bürger sich hiermit nicht auf ewig abfinden werden, dass also z.B. die Frage, in welchen Funktionsbereichen die EU als politische Gemeinschaft schon zu groß und in welchen sie eher noch zu klein geraten ist, auf lange Sicht nur durch Feststellung des diesbezüglichen Bürgerwillens beantwortet werden kann. Von dieser Einsicht zu einer allgemeinen Anerkennung politischer Assoziationsfreiheit ist es allerdings noch ein sehr weiter Weg.

Assoziationsfreiheit und politische Zivilisierung

Natürlich wirft ein so neuartiges staatsphilosophisches Konzept wie die Neokratie eine Fülle praktischer Fragen auf. Praktisch zu regeln wäre in einer neokratischen Staatsordnung u.a., wie die Aufbringung von Steuern und deren Verteilung auf die einzelnen Staatssparten zu erfolgen hat, und zu regeln wären die politischen Verfahren, in denen Bürger den Anspruch auf Assoziationsfreiheit geltend machen, in denen also Gruppen bzw. Individuen diese Freiheit als Wähler einfordern könnten.³ Dennoch ist die Idee der Neokratie zuallererst eine staatsphilosophische. Zuallererst wäre daher eine Wende auf philosophischer Ebene vonnöten, bevor ernsthafte Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit den praktischen Details einer Neokratie entstehen

³ Eine Lösungsskizze zur Finanzierung der Staatssparten findet sich in B. Wehner, Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat, Darmstadt 1992, S. 68ff. Zu anderen praktischen Problemen einer neokratischen Ordnung s. auch B. Wehner, Die Logik zwischenstaatlicher Beziehungen, in www.reformforum-neopolis.de.

kann. Eine solche Wende mag etwas leichter fallen, wenn man bedenkt, dass eine Proklamation der politischen Assoziationsfreiheit und deren formelle Verankerung im Völkerrecht keineswegs über Nacht zur Auflösung zahlloser Staaten und Staatsgrenzen führen würden. Die Realisierung dieser Freiheit wäre vielmehr ein langfristiger Prozess, dessen Entfaltung Generationen dauern würde.⁴

Natürlich hätte - wie jede Art von Freiheit - auch die politische Assoziationsfreiheit Grenzen, die selbst in einer Neokratie nicht zu überwinden wären. Auch in einer Neokratie könnte z.B. nicht jeder Bürger seinen privaten Staat gründen, weder als herkömmlichen allzuständigen Universalstaat noch als Spartenstaat in einem einzelnen Politikbereich. Auch in einer Neokratie wäre ein Staat immer Sache einer Gemeinschaft, und wie ein Kreis von Bürgern sich in einem Politikbereich als politische Gemeinschaft konstituieren kann, wäre im Rahmen eines einschlägigen Wahlrechts in einer neokratischen Ordnung zu regeln. Solche Regeln zu definieren wäre aber allemal leichter, als die Frage der politischen Assoziationsfreiheit auf unabsehbare Zeit zu tabuisieren und daraus resultierende Konflikte ebenso unabsehbar hinzunehmen.

Einer Neokratie blieben natürlich weitere praktische Probleme nicht erspart. Auch in einer neokratischen Ordnung würde sich beispielsweise nicht all jenes - mancherorts über viele Generationen nachwirkende - historische Unrecht selbsttätig auflösen, das in den oft willkürlichen Grenzen bestehender Staaten verkörpert ist. Auch wenn die politische Assoziationsfreiheit ethnischen und anderen Minderheiten eine neue Selbstbestimmung über staatliche Zugehörigkeiten geben würde, wäre solche Freiheit doch für sich genommen weder eine ökonomische noch eine emotionale Wiedergutmachung von Unrecht, wie es z.B. im Rahmen ethnischer Vertreibungen begangen und erlitten wurde. Um solche Wiedergutmachung zu erleichtern, sollte die Anerkennung dieser Freiheit im Völkerrecht von der Einrichtung einer möglichst unabhängigen und daher möglichst universell respektierten Instanz begleitet sein, die in Fragen historischen Unrechts unabhängige Schiedssprüche fällen könnte.⁵

Das Konzept der politischen Assoziationsfreiheit wirft schließlich noch eine viel elementarere Frage auf, nämlich diejenige, welche Staatsform und welche zwischenstaatliche Ordnung der menschlichen Natur am besten gerecht wird.

⁴ S. hierzu den geplanten Beitrag „Die Praxis der Staatsaufspaltung. Über Bedenken gegen die Neokratie“ in www.reformforum-neopolis.de

⁵ S. hierzu auch „Der Umgang mit historischem Unrecht“ in www.reformforum-neopolis.de

Denkbar wäre ja, dass die Bürger sich doch bestenfalls eine herkömmliche Demokratie wünschen können und sich mit all deren Unvollkommenheiten arrangieren wollen. Denkbar wäre, dass die Bürger es vorziehen, über Politik in überkommener Weise als ganze zu urteilen statt separat über einzelne Politikbereiche, und dass sie strittige territoriale Grenzen lieber hinnehmen oder notfalls Konflikte hierum gewaltsam austragen, als sich den intellektuellen Herausforderungen einer neuen politischen Ordnung zu stellen. Denkbar ist auch, dass die Bürger nicht nur ein spontanes Bedürfnis nach Beibehaltung solcher politischen Gewohnheiten haben, sondern dass sie in der Möglichkeit gewaltsamer Konfliktaustragung sogar eine höhere politische Sinnstiftung erleben als in einer friedlichen Realisierung politischer Assoziationsfreiheit. Es gibt in der Tat historische Indizien dafür, dass ein großer Teil der Bürger ein Bedürfnis nach politischer Tragik hat und eben diese Tragik als unüberbietbare politische Sinnstiftung empfindet. Wäre dies der Fall, dann könnte eine Ablösung der herkömmlichen Staatsordnung zwar immer noch den Übergang in eine freiheitlichere Weltordnung bewirken, aber dies wäre erkaufte mit einer politischen Sinnkrise.

Welche Veränderungen der inner- und zwischenstaatlichen Ordnung von den Bürgern zu welchem Zeitpunkt an welchem Ort angenommen würden bzw. wann und wo die Bürger hierfür politisch genug gereift sind, weiß niemand. Dies ist nicht nur abhängig von Konstanten der menschlichen Natur, sondern auch vom Stand der politischen Zivilisierung. In manchen Weltregionen mag es auf absehbare Zeit eines zentralistischen, autoritären, allzuständigen und bestenfalls scheidemokratischen Staates bedürfen, wie Hobbes ihn vor Augen hatte, während andernorts die herkömmliche Demokratie vorerst die aufgeklärteste aller vorstellbaren Staatsordnungen bleibt. In manchen Teilen der Welt dagegen könnte die politische Zivilisierung nicht mehr allzu weit von dem Gedanken entfernt sein, dass eine neokratische Ordnung ungeahnte Freiheiten gewähren und den Staat vor unsäglichen Überforderungen bewahren könnte. Nicht zuletzt der Staatsphilosophie würde dies neuartige Perspektiven eröffnen. Es wäre Anlass, zur weiteren philosophischen Begründung und konzeptionellen Präzisierung einer solchen neuen Staatsform beizutragen.