
Unterschlagnene Grundrechte in der Demokratie (1)

Zur Logik der politischen Assoziationsfreiheit

Grundrechte in der Verfassung.....	1
Der herkömmliche Staat als politische Zwangsgemeinschaft.....	3
Ein neues Grundrecht und seine politische Ordnung.....	7
Die politische Assoziationsfreiheit als zwischenstaatliche Norm	10
Probleme des Übergangs.....	12
Staatsphilosophisches Fazit	15

Grundrechte in der Verfassung

Eine demokratische Verfassung muss Grundrechte garantieren. Nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis gilt dies aus gutem Grund als vernünftiges Prinzip. Grundrechte werden im Allgemeinen abstrakt genug formuliert, um sie in der jeweiligen Staats- und Rechtspraxis zeitgemäß ausdeuten zu können. Sie haben formale Verbindlichkeit für staatliches Handeln, aber sie erlauben doch, dass die Verfassungswirklichkeit sich mit dem Bewusstsein von Bürgern und Politikern fortentwickelt. Dies ist ein Grund dafür, dass Grundrechtskataloge, obwohl sie den höchsten Rang in der Hierarchie der Rechte einnehmen, selten zu erbittertem politischem Zwist Anlass geben. Sind in einem demokratischen Staat die Grundrechte erst einmal kodifiziert, dann sind sie in der Regel weniger umstritten und beständiger als die meisten anderen Rechtsbestimmungen. Dies gilt in besonderem Maß für die elementarsten Grundrechte, die den konkreteren vorangestellt werden. Der deutsche Verfassungsartikel etwa, der die Würde des Menschen für unantastbar erklärt, wird auf absehbare Zeit ebenso unstrittig bleiben wie etwa das in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten kodifizierte Recht auf Streben nach Glück. Die Verfassung als Ganze, aber auch ein Großteil der nachgeordneten Gesetze lassen sich als Versuch deuten, solchen Postulaten auch im konkreten Rechtsdetail Geltung zu verschaffen.

Dass es einen Grundrechtskatalog in demokratischen Verfassungen überhaupt gibt, ist natürlich politisch und – soweit hierfür theoretische Begründungen erarbeitet wurden – auch staatsphilosophisch ein historischer Fortschritt. Wie aber die elementarsten Grundrechte interpretiert werden und welche so

genannte Verfassungswirklichkeit damit geschaffen wird, ist immer auch ein Reflex nicht nur auf das herrschende Bewusstsein, sondern auch auf die herrschende Staatsform. Grundrechte werden im Allgemeinen so ausgedeutet, dass der betreffende Staat zu deren Wahrung in der Lage scheint. Insofern war und ist der Grundrechtskatalog immer auch ein Abbild einerseits des Bewusstseinsstandes der Gesellschaft, andererseits aber auch der Handlungsmöglichkeiten des Staates in seiner jeweiligen Verfassung. Das Glück, nach dem die Bürger streben dürfen, und die Würde des Menschen, die zu schützen der Staat sich zur Aufgabe macht, werden möglichst so definiert, dass der Staat hiermit nicht überfordert ist. Auch der demokratische Nationalstaat hatte guten Grund, sich dementsprechend nur zum Garanten für jene Menschenwürde und jenes Glück erklären, die mit seiner politischen Ordnung vereinbar waren.

Wenn es aber tatsächlich Grundrechte gibt, die gerade demokratische Nationalstaaten schwer zu schützen vermögen und die sogar zum Existenzrecht solcher Staaten im Widerspruch stehen, dann ist darin ein fundamentaler Mangel bestehender demokratischer Verfassungen zu vermuten. Dann kann im Rahmen demokratischer Verfassungen ein Begriff wie Menschenwürde nicht unvoreingenommen gedeutet und können konkretere Grundrechte nicht zeitlos bestimmt werden. Dann liegt sogar der Verdacht nahe, demokratische Verfassungen könnten elementare Grundrechte stillschweigend unterschlagen, nur weil der bestehende Staat für die Wahrung dieser Rechte nicht den geeigneten Rahmen bietet.

Es gibt zumindest eine Dimension staatsbürgerlicher Freiheit, die in keiner demokratischen Verfassung erwähnt und die doch von vielen Staatsbürgern als elementar empfunden wird, wenn sie in deren Bewusstsein gelangt. Dies ist die Freiheit der politischen Assoziation. Es ist die Freiheit, selbst darüber zu bestimmen, welchem - alten oder neuen - Staat man angehören bzw. in welchem Kreis von Bürgern man welche gemeinsamen staatlichen Institutionen betreiben will. Es ist die Freiheit, sich Staaten oder staatsähnlichen Institutionen als Mitglied anzuschließen, wo immer man - als einzelner Bürger oder als Gemeinschaft - Aufnahme findet. Es ist die Freiheit, Staatszugehörigkeiten zu wechseln, neue Staaten oder staatenähnliche Gemeinschaften zu gründen und deren Mitgliederkreis selbst zu bestimmen. Es damit im herkömmlichen Verfassungskontext auch die Freiheit zum Separatismus, zur Sezession, zur politischen Integration und – wenn der Bewusstseinsstand oder

die verfügbaren politischen Verfahren sich gewandelt haben - auch zu deren demokratischer Revision.¹

Der herkömmliche Staat als politische Zwangsgemeinschaft

Der Bürger wird in „seinen“ Staat hineingeboren. Dies ist die Verfassungswirklichkeit, wie sie sich aus der politischen Ordnung auch demokratischer Staaten ergibt. Die Geburt ist für den Staatsbürger ein Schicksalsereignis politischer Zugehörigkeit. Sie ist zugleich und in erster Linie auch ein Schicksalsereignis kultureller Identität, und eben darin kann bereits ein Spannungsverhältnis zur staatsbürgerlichen Zugehörigkeit angelegt sein. Die Staatszugehörigkeit lässt sich zumeist nur durch den folgenschweren Schritt einer Emigration korrigieren. Die kulturelle Zugehörigkeit dagegen ist meistens auch durch einen geographischen Wechsel nicht willentlich veränderbar. Sie ist ein prägendes Schicksal, das in aller Regel als natürliche Gegebenheit hingenommen wird. Dementsprechend wird die kulturelle Gemeinschaft durchweg als freiwillige Gemeinschaft empfunden.

Mit der staatsbürgerlichen Zugehörigkeit verhält es sich anders. Zu einer Gemeinschaft von Staatsbürgern können Minderheiten gehören, die einer Mehrheit der Staatsbürger oder auch anderen Minderheiten fremd, wenn nicht sogar feindlich gegenüberstehen und die ihrerseits auf kulturelles Unverständnis, auf Befremden oder gar Feindseligkeit bei einem Großteil der Mitbürger stoßen. Solche Minderheiten neigen verständlicherweise dazu, ihren Staat früher oder später als unfreiwillige Zwangsgemeinschaft zu empfinden. Sie wenden sich stillschweigend von einem solchen Staat ab, oder sie lehnen sich offen gegen ihre als unfreiwillig empfundene Staatszugehörigkeit auf. Sie tun dies, weil sie ihre Staatszugehörigkeit als Versagung elementarer Rechte erleben und im äußersten – und keinesfalls seltenen – Fall als eklatante Verletzung ihrer Menschenwürde.

Ein politischer Umgang mit dem Staatszugehörigkeitsproblem aber, der Verletzungen der Menschenwürde mit sich bringt, ist moralisch verwerflich, und er ist – zumindest aus Sicht einer Verfassung wie der deutschen - auch verfassungswidrig. Wenn der oberste Verfassungsgrundsatz besagt, die Würde des Menschen sei unantastbar, dann dürfte auch eine Verletzung dieser Würde durch eine aufoktroierte Staatsbürgerschaft verfassungspolitisch nicht

¹ Ausführlicher erläutert ist das Konzept der politischen Assoziationsfreiheit u.a. in B. Wehner, *Die andere Demokratie*, Wiesbaden 2002.

toleriert werden. Dann müsste in Sachen Staatszugehörigkeit ein ebenso hohes Maß an Freiheit und Freiwilligkeit herrschen wie in anderen Bereich des politischen Lebens. Dann gebührte der politischen Assoziationsfreiheit derselbe rechtliche und politische Rang wie etwa der Meinungsfreiheit und der Religionsfreiheit.

So staatsreu das deutsche Grundgesetz in der Vergangenheit auch ausgedeutet wurde, so wenig Deutungsspielraum lässt es, wenn man beim Wort nimmt. Es erhebt die Würde *des Menschen* zum obersten Rechtsgrundsatz, nicht etwa die Würde des Deutschen oder die Würde des Menschen auf deutschen Territorium. Dieser Rechtsgrundsatz ist ein unmissverständlicher Auftrag an die so genannten Verfassungsorgane, für die Wahrung der Menschenwürde auch dann einzustehen, wenn bestehende Staatszugehörigkeiten und Staatsgrenzen und damit fundamentale Interessen des eigenen Staates oder fremder Staaten auf dem Spiel stehen. Es ist ein Auftrag, der Menschenwürde höheren Rang einzuräumen als allen Staatsgrenzen, allen Staatsformen und der in nachrangigen Verfassungsartikeln beschriebenen politischen Ordnung. Insofern ist es auch Auftrag, die staatsbürgerliche Assoziationsfreiheit nicht nur zu respektieren, sondern aktiv zu deren praktischer Verwirklichung beizutragen, selbst wenn dies in der bestehenden politischen Ordnung nicht gelingen kann. Diesen Auftrag auszuschlagen hieße, einen wichtigen Aspekt der Menschenwürde zu missachten.

Die verfassungspolitische Realität ist – nicht nur in Deutschland – natürlich eine andere. Kein Staat, auch kein demokratischer, fühlt sich ernsthaft in der verfassungspolitischen oder auch moralischen Pflicht, sich für die politische Assoziationsfreiheit auf seinem oder gar fremdem Territorium konsequent zu engagieren. In manchen demokratischen Staaten ist die Politik zwar formell verpflichtet, Minderheiten zu schützen, aber sie orientiert sich dabei doch an vermeintlichen realpolitischen und insbesondere institutionellen Erfordernissen. Eine Folge hiervon ist, dass staatsreue Gesinnung in der politischen Praxis letztlich doch Vorrang auch vor der politischen Assoziationsfreiheit hat und damit auch Vorrang vor einem konsequenten Einstehen für die Menschenwürde. Wer seinen oder einen fremden Staat, wer deren Grenzen oder deren politische Ordnung unter Berufung auf die Menschenwürde in Frage stellt, gilt unter solchen Umständen als Störer eines empfindlichen politischen Status quo, der zwar Unrecht konserviert, aber oft auch einen prekären Frieden.

Man kann den Grund hierfür in eigennützligen Motiven von Mehrheiten und von politischen Institutionen suchen. Sicher haben politische Institutionen ein natürliches Interesse daran, sich selbst zu perpetuieren, sich alter Aufgaben zu vergewissern und neue Aufgaben an sich zu ziehen, um kritischen Fragen nach ihrer Existenzberechtigung zuvorzukommen. Sicher haben auch politische Mehrheiten ein ausgeprägtes Interesse daran, die ihnen vom demokratischen System eingeräumte Macht gegenüber Minderheiten zu erhalten. Wie viel Selbstbestimmungsrecht schutzbedürftigen Minderheiten zugestanden wird, bestimmt nämlich auch in demokratischen Staaten immer noch die mächtigere Mehrheit selbst.

Neben dem Eigennutz politischer Institutionen und politischer Mehrheiten gibt es allerdings noch ein weit honorigeres Motiv, die Frage der politischen Assoziationsfreiheit von der politischen Tagesordnung fern zu halten. Politische Assoziationsfreiheit kann auch mit der Begründung versagt werden, dass selbst der demokratische Nationalstaat mit einer diese Freiheitsdimension einschließenden Auslegung der Menschenwürde politisch überfordert wäre. Wenn ein bestehender Staat nicht weiß, wie er politische Assoziationsfreiheit garantieren sollte, darf man ihm zumindest den guten Willen unterstellen, das mögliche Maß an Menschenwürde zu gewährleisten. Seine Akteure mögen dann eine Politik betreiben, deren moralische Unvollkommenheit sie zumindest erahnen, die aber dennoch auch in moralischer Hinsicht das politisch Machbare scheinbar ausschöpft.

Für solche pragmatische Zurückhaltung in der Frage der politischen Assoziationsfreiheit lassen sich auch gute historische Gründe anführen. Die Geschichte liefert Anhaltspunkte dafür, dass mit der Anerkennung politischer Assoziationsfreiheit womöglich leichtfertig eine politische Pandora'sche Schatulle geöffnet würde. In der stillschweigenden Anerkennung, mehr noch aber in der formellen Deklaration des Rechts auf diese Freiheit läge demnach die Gefahr, dass die politische Landkarte außer Kontrolle geraten, dass insbesondere eine Lawine widerstreitender territorialer Ansprüche losgetreten werden könnte, die statt mehr Menschenwürde letzten Endes doch mehr Unversöhnlichkeit, mehr Gewalt und mehr Blutvergießen unter politischen Gemeinschaften mit sich brächte als die Verteidigung des Status quo. Auch wenn also die Versagung der politischen Assoziationsfreiheit eine eklatante Verletzung der Menschenwürde darstellt, könnte dies noch in den Schatten gestellt werden von den gewaltsamen Konflikten, die ein Bekenntnis zu dieser Freiheit zur Folge hätte.

Man kann diese skeptische Haltung zur politischen Assoziationsfreiheit rein realpolitisch begründen, aber man sich hierfür auch gängiger Theorien bedienen. Man könnte insbesondere die Deklaration dieser Freiheit als einen staatsphilosophischen Rückfall hinter Hobbes deuten, als ein Nichtwahrhabenwollen also des Risikos, durch die Gewährung nicht beherrschbarer Freiheiten doch nur anarchische Zustände heraufzubeschwören. Man kann auch Theorien vom gerechten Krieg – und damit konsequenterweise auch vom gerechten Bürgerkrieg und von einem gerechten Staatsterror – heranziehen, um staatliche Gewaltbereitschaft gegenüber dem Streben nach politischer Assoziationsfreiheit zu rechtfertigen. Auch in der Theorie lässt sich insofern die politische Assoziationsfreiheit als ein leichtfertiges gedankliches Konstrukt darstellen, das letztlich doch nur in unlösbare Konflikte und schlimmstenfalls in Terror, Krieg und Bürgerkrieg münden würde.

Historische Realität sind indes nicht nur die Konfliktrisiken, die sich der Forderung nach politischer Assoziationsfreiheit zuschreiben lassen. Realität ist ebenso, dass Politik mit der Versagung politischer Assoziationsfreiheit immer wieder auf tragische Weise scheiterte. Reale Politik hat letztlich nicht zu verhindern gewusst, dass um die politische Assoziationsfreiheit immer wieder gewaltsam gerungen und dass deren Versagung immer wieder Anlass für inner- und zwischenstaatliche Konflikte, für die Eskalation ethnischer und kultureller Feindseligkeiten und auch für Terror, Krieg und Bürgerkrieg wurde. Natürlich wurde immer wieder versucht, die moralische Verantwortung für solche Gewalt denjenigen anzulasten, die gegen bestehende Staaten, gegen bestehende staatliche Institutionen und bestehende Mehrheiten auf der Einlösung politischer Assoziationsfreiheit beharrten. Je verlässlicher aber die politische Meinungsfreiheit innerhalb und außerhalb der betroffenen Staaten wurde, desto deutlicher zeigte sich, dass – auch in demokratischen Staaten – vielfach staatliche Gewaltbereitschaft gegenüber dem Eigenständigkeitsstreben von Minderheiten der eigentliche Konfliktgrund war. Was der jeweiligen Mehrheit als unbotmäßige Minderheit erschien, war in Wahrheit oft eine Gemeinschaft, die auf einem elementaren Teil ihrer politischen Menschenwürde beharrte. Militante Aggressionen von Seiten solcher Gemeinschaften zogen bestehende Staaten vielfach erst auf sich, weil sie sich einer Versagung dieses Aspekts der Menschenwürde schuldig machten. Zur historischen Wahrheit gehört insofern, dass die Negation politischer Assoziationsfreiheit auf lange Sicht doch nicht den ihr vielfach zugeschriebenen realpolitischen Nutzen gebracht hat. Sie hat nicht politische Militanz, Anarchie und erst recht

nicht politische Entfremdung gegenüber bestehenden Staaten unterbinden können. Diese Freiheit zu verwehren war nach allem Anschein ebenso fatal, wie man es von ihrer Anerkennung befürchten konnte.

Stand der Dinge ist vorerst dennoch, dass scheinbare realpolitische Zwänge zum Vorwand dienen, politische Assoziationsfreiheit zu verwehren. Der Auftrag zur Wahrung der Menschenwürde wird weiterhin interpretiert, wie es eigennützigen Institutionen und machthabenden Mehrheiten opportun erscheint. Das Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit wird unterschlagen, weil keine moralisch und politisch kompetenteren Akteure verfügbar sind als demokratische Nationalstaaten. Diese Staaten wiederum nehmen die damit verbundenen Konfliktrisiken in Kauf, und sie riskieren auch, dass die Reputation ihrer politischen Ordnung hieran moralischen Schaden nimmt.

Unter diesen Umständen bleibt der anspruchsvolle Verfassungsauftrag, für die Wahrung der Menschenwürde oder das Streben nach Glück politisch einzustehen, lückenhaft erfüllt. Dies macht äußerstenfalls Staaten zu Feindbildern und zu Objekten militanter Aggression, aber ablesbar ist es auch an viel unauffälligeren, scheinbar harmlosen politischen Phänomenen. So trifft etwa der Prozess der europäischen Integration auf eine wachsende Skepsis bei Bürgern, die in der verordneten Zugehörigkeit zu einer sich politisch verselbstständigenden Europäischen Union einen Verlust an Selbstbestimmung und einen illegitimen Eingriff in ihre politische Assoziationsfreiheit erkennen. Auch dies führt letztlich zu einer pauschalen Abwendung von der Politik bzw. einer politischen Ordnung, die über die Zusammengehörigkeitsbedürfnisse eines großen Teils der Bürger und damit über ein elementares Grundrecht hinweggeht.

Ein neues Grundrecht und seine politische Ordnung

Auf die Frage, ob bestehende Nationalstaaten und suprastaatliche Organisationen die Menschenwürde so umfassend schützen können, wie fortschrittliche Verfassungen ihnen dies „eigentlich“ abverlangen, ist die Antwort somit ein klares Nein. Moralisch ebenso klar ist aber die politische Schlussfolgerung hieraus. Sie kann nicht lauten, beim Schutz der Menschenwürde sei auf ewig ein eklatanter Missstand hinzunehmen. Die moralische Schlussfolgerung kann nur sein, die politischen Regelwerke so weiterzuentwickeln, dass sie auch das Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit auf die jeweils bestmögliche Weise schützen. Solche neuen Regelwerke müssten den Widerspruch zwischen dem Auftrag zum Schutz der Menschenwürde und den konkreteren

Verfassungsnormen besser als in der Vergangenheit lösen, und dies nicht zu Lasten der Menschenwürde, sondern zu Lasten der konkreteren Verfassungsnormen.

Eine politische Ordnung, die den Bürgern mehr politische Assoziationsfreiheit eröffnen würde als der herkömmliche demokratische Nationalstaat, wäre die mehrspurige Demokratie.² In dieser Staatsform wäre der Staat nicht nur aufgespalten in je eigenständige, auf je eigene Weise demokratisch legitimierte Sparten. Für jede dieser Staatsparten könnten zudem eigene Regeln geschaffen werden, nach denen der Kreis der zugehörigen Bürger zu bestimmen wäre. Jede Staatssparte könnte also über ihre geographische und politische Reichweite, über die Assoziation und Dissoziation von Mitgliedern nach eigenen demokratischen Regeln bestimmen. Die Bürger wären unter solchen Bedingungen befreit von dem Zwang einer mehr oder weniger schicksalhaften Staatsbürgerschaft. Sie wären befreit davon, einem Staat ganz oder gar nicht anzugehören, wie es in der herkömmlichen, einspurigen Demokratie der Fall ist. Sie wären stattdessen ausgestattet mit einer aufgespaltenen, für jede Staatssparte separat bestimmten und separat zu bestimmenden Staatsbürgerschaft. Sie hätten zumindest für einige wesentliche Politiksparten die Freiheit, zwischen mehreren Mitgliedschaftsoptionen wählen zu können, und sie hätten damit auch die Wahl, welchen Institutionen sie in diesen staatlichen Aufgabenbereichen ihre persönlichen Steuern zufließen lassen wollen. Damit würden sie über eben jenes größtmögliche Maß an politischer Assoziationsfreiheit verfügen, das ihnen in herkömmlichen Staatsformen vorenthalten bleibt.

In dieser alternativen politischen Ordnung wäre damit ein Grundrecht gewahrt, das herkömmliche Demokratien ihren Bürgern notgedrungen verwehren. Die von der Verfassung geschützte Menschenwürde wäre um eine bisher fehlende, in bestehenden Staatsformen stillschweigend übergangene Dimension erweitert. Damit wäre auch ein neues Feld für friedliche demokratische Entscheidungsprozesse und neue Perspektiven der politischen Sinnfindung geschaffen. Der politischen Frage nämlich des Wer-mit-Wem wohnt eine immerwährende Spannung inne, die dem demokratischen Prozess eine neue Sinndimension verleihen würde, wenn sie nur in friedlicher Auseinandersetzung nach plausiblen Regeln ausgetragen werden könnte. In einem solchen

² Zur mehrspurigen Demokratie und zu den Regeln freier politischer Assoziation siehe u.a. B. Wehner, *Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat* (1992) sowie im Reformforum Neopolis *Die Katastrophen der Demokratie* und *Die Logik der zwischenstaatlichen Beziehungen*.

friedlichen Prozess würde sogar das Problem der innerstaatlichen Toleranz gegenüber Minderheiten wesentlich an Schärfe verlieren. Wenn nämlich weitgehende politische Assoziationsfreiheit herrschte, dann könnte die Freiheit, zwischen den Mitgliedschaften in verschiedenen politischen Gemeinschaften zu wählen, Freiheitsdefizite innerhalb einzelner solcher Gemeinschaften in hohem Maß kompensieren helfen.

Der Schritt, ein Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit anzuerkennen, führt somit über das herkömmliche Politik-, Staats- und Verfassungsverständnis weit hinaus. Dennoch wäre ein Wechsel von einer herkömmlichen einspurigen zu einer mehrspurigen Demokratie auch verfassungsrechtlich beinahe naheliegend. Um den gedanklichen Schritt zu einer solchen neuen Ordnung zu vollziehen, müsste nur das herrschende Verfassungsverständnis vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Man muss nur eine Verfassungsklausel wie den Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes als höchstrangige Leitmaxime auch für Fragen der politischen Ordnung anerkennen. Man muss den Schutz der Menschenwürde nicht mehr als inhaltsarme Leerformel behandeln, als einen nach politischer Opportunität auslegbaren unbestimmten Rechtsbegriff also, dessen Reichweite letztlich nachrangigen Verfassungsbestimmungen untergeordnet wird, sondern man muss anerkennen, dass der Schutz der Menschenwürde ohne ein Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit nur unvollständig erfüllbar ist. Bezogen auf das deutsche Grundgesetz, würde dies bedeuten, das Fehlen der politischen Assoziationsfreiheit im Grundrechtskatalog als ein historisches, dem Bewusstseinshorizont zur Zeit der Verfassunggebung zuzurechnendes Versäumnis zu erkennen, dieses Versäumnis schnellstmöglich zu korrigieren und demzufolge auch die Organisationsnormen der Verfassung auf Vereinbarkeit mit einem derart fortgeschrittenen Grundrechtsverständnis zu überprüfen.

Die Institution, der es in der bestehenden politischen Ordnung am ehesten zufiele, ein Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit zu konstatieren, wäre das Verfassungsgericht. Zumindest in all jenen Staaten, in denen der Schutz der Menschenwürde oder ein vergleichbares moralisches Leitprinzip den konkreteren Verfassungsartikeln vorangestellt ist, könnten Verfassungsgerichte kaum umhin, eventuellen Klagen gegen die Verwehrung politischer Assoziationsfreiheit stattzugeben. Selbst für eine grundlegende Revision der politischen Ordnung bedürfte es unter solchen verfassungspolitischen Voraussetzungen keiner neuartigen staatsphilosophischen Begründung, sondern nur eines schlichten Richterspruchs. Verfassungsgerichte könnten

somit einen greifbaren moralischen Fortschritt in der politischen Ordnung einfordern, auch wenn sie damit den Staat in seiner bisherigen Form – und möglicherweise sich selbst als Teil des desselben – in Frage stellen würden.

Die politische Assoziationsfreiheit als zwischenstaatliche Norm

Es gibt Staaten, die ein Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit für ihr Territorium proklamieren könnten, ohne um ihre Staatsgrenzen oder um ihre Existenz ernsthaft fürchten zu müssen. Es ist aber gerade das Wesen der politischen Assoziationsfreiheit, dass ihre Realisierung meistens nur grenzübergreifend, d.h. nicht in den Grenzen eines bestehenden Nationalstaats gelingen kann. Diese Freiheit zu schützen und zu gewährleisten setzt die Bereitschaft voraus, bestehende Staatsgrenzen und die gesamte politische Landkarte als ein permanentes Provisorium zu behandeln, das sich mit dem Wandel der politischen Bewusstseins- und Bedürfnislagen verändert. Dies kann nur gelingen, wo und wenn der politische Assoziations- und der damit verbundene Dissoziationswillen der Bürger von einer größeren Staatengemeinschaft respektiert und nach gemeinsamen demokratischen Regeln umgesetzt wird. Es würde also nicht genügen, das Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit in den Verfassungen einzelner bestehender Staaten zu verankern. Dieses Recht müsste auch auf zwischenstaatlicher Ebene kodifiziert werden, d.h. in der Charta internationaler Organisationen, die bindende Regeln für den Umgang von Staaten miteinander aufstellen. So könnte beispielsweise zunächst in Teilen Europas eine staatenübergreifende Proklamation der politischen Assoziationsfreiheit die Grundlage für neuartige Integrationsprozesse schaffen, die bei der Entwicklung der bestehenden Europäischen Union noch unvorstellbar waren. Ein solcher Vorgang könnte ein erster Schritt sein, um das Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit langfristig zum Fundament eines fortgeschrittenen neuen Völkerrechts zu machen.

Das Völkerrecht kennt bisher ein solches Grundrecht nicht. Die Charta der Vereinten Nationen etwa beschränkt sich in diesem Zusammenhang auf die moralisch eher bescheidene Forderung, dass Angriffskriege gegen bestehende Staaten zu unterlassen seien. Dass diese Regel nicht einmal von demokratisch regierten Staaten konsequent eingehalten wird, ist letztlich auch dadurch zu erklären, dass es dem bisherigen völkerrechtlichen Regelwerk in dieser Hinsicht an moralischer Plausibilität mangelt. Auch eine Organisation wie die UNO ist nicht zur Schaffung plausiblerer Regeln in der Lage, weil sie eben

eine Organisation vereinter „Nationen“ ist, eine Organisation von Nationalstaaten also, von denen viele ihr Fortbestehen nichts anderem als der Verweigerung politischer Assoziationsfreiheit verdanken. Eine solche Organisation hat kaum eine andere Wahl, als die Missachtung der politischen Assoziationsfreiheit durch ihre Mitgliedsstaaten auf deren jeweiligem Territorium zu tolerieren.³ Um so wichtiger wäre es aber, das Ziel der politischen Assoziationsfreiheit unabhängig von der bestehenden staatlichen und zwischenstaatlichen politischen Ordnung zu verfolgen. Erst wenn dies auf staatenübergreifendem Niveau geschähe, wenn die politische Assoziationsfreiheit in einem größeren staatenübergreifenden Geltungsbereich völkerrechtliche Verbindlichkeit bekäme, könnte eine Staatengemeinschaft als ganze zur wirklich glaubwürdigen Hüterin der Menschenwürde werden.

Für Staaten, in deren Verfassung der Schutz der Menschenwürde oder ein vergleichbares Leitprinzip bereits höchste Priorität hat, ergibt sich hieraus eine eindeutige völkerrechtliche Konsequenz. Der Verfassungsauftrag dieser Staaten enthält implizit den Auftrag, auch auf zwischenstaatlicher Ebene für eine Ordnung einzutreten, die bestmögliche Voraussetzungen für die Wahrung politischer Assoziationsfreiheit schafft. Diese Staaten müssten sich, um strikt verfassungskonform zu agieren, für ein Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit in der Charta aller hierfür in Frage kommenden – und hierfür möglicherweise neu zu schaffenden – internationalen Organisationen einsetzen.

Die zwischenstaatliche Anerkennung dieses Rechts in der Politik wäre ein Signal, dass bestehende Staaten auch über ihre Grenzen hinaus auf die Schaffung moralisch plausibler politischer Regeln setzen und dass sie diesen Regeln mehr Gewicht beimessen als Staatsgrenzen, Staatszugehörigkeiten oder der Existenz von Staaten. Es wäre ein Signal des Verzichts auf politische Gewaltanwendung und -androhung nicht nur auf eigenem Territorium, sondern auch gegenüber Staaten jenseits bestehender Grenzen. Mit einem solchen Schritt würden Staaten bzw. staatsähnliche Institutionen zugleich ihre eigene moralische Glaubwürdigkeit steigern, und sie würden daher auch weniger denn je Adressaten politischer Aggression oder politischen Terrors werden.

³ Die UN-Charta ist in dieser Hinsicht zumindest ambivalent. Ihre Präambel lässt offen, ob im Zweifel das Existenzrecht von Mitgliedstaaten Vorrang hat vor dem Schutz der Menschenwürde und damit vor der politischen Assoziationsfreiheit. Sie erlaubt insofern den Mitgliedstaaten die ihnen jeweils opportunistische Deutung.

Eine Befriedung zwischenstaatlicher Politik durch Schaffung plausiblerer Regeln ist vorerst natürlich eine Vision, die von der Realpolitik beständig Lügen gestraft wird. In der politischen Realität prallen noch immer Staaten und auch politische Kulturen aufeinander, die darin übereinstimmen, die politische Assoziationsfreiheit weder innen- noch außenpolitisch anzuerkennen. Ein wegeisender Anfang wäre aber bereits gemacht, wenn zunächst wenigstens in einer kleinen, in der politischen Bewusstseinsentwicklung vorausgehenden Staatengemeinschaft das Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit zur anerkannten Norm würde. Dies könnte dann früher oder später auch auf andere Staaten und politische Kulturkreise moralische Wirkung entfalten. Es würde nicht die Demokratie gegenüber realen oder potentiellen Gegnern in Gefahr bringen, es würde vielmehr die moralische Vorbildfunktion der Demokratie in der globalen Staatengemeinschaft stärken.

Probleme des Übergangs

Natürlich wäre eine Anerkennung der politischen Assoziationsfreiheit nur der Beginn eines permanenten Prozesses, der nicht auf ein absehbares Ziel angelegt wäre. Im Verfahren selbst, nicht in einem bestimmten Ergebnis läge die Lösung. Sich auf ein solches Verfahren einzulassen hieße, die Gestaltung der politischen Landkarte ohne alle historisch gewachsenen Vorbehalte demokratischen Anpassungsprozessen zu öffnen.

Am Beginn solcher Prozesse sollte aber natürlich auch eine Auseinandersetzung mit all jenem - größtenteils noch immer politisch tabuisierten - historischen Unrecht stehen, das sich in der bestehenden politischen Landkarte widerspiegelt. Dieses Unrecht konnte geschehen, weil es ein Recht auf politische Assoziationsfreiheit und anerkannte Regeln zu deren Realisierung in der Vergangenheit niemals gegeben hat. So konnten all jene ungewollten und zwiespältig geduldeten Staatszugehörigkeiten entstehen, die immer wieder Zweifel an der demokratischen Legitimation bestehender Staaten und suprastaatlicher Institutionen haben aufkommen lassen. Ein Teil dieses historischen Unrechts wird anders als durch geographische Korrekturen bestehender Staatsgebiete politisch nicht zu bewältigen sein.

Viel wäre in dieser Hinsicht aber schon gewonnen, wenn für den Austritt aus bestehenden Staaten anerkannte Regeln geschaffen würden, wenn also ein friedenswahrendes Verfahren für demokratisch beschlossene Sezessionen und für die Gründung neuer Staaten etabliert würde. Es gibt aber natürlich auch Fälle, in denen solche Verfahren historisches Unrecht nicht auf moralisch

integre Weise korrigieren könnten. Eine unter herkömmlichen Nationalstaaten ausgetragene Revision der politischen Landkarte liefe vielfach nur darauf hinaus, neue Minderheiten zu schaffen, denen ihrerseits eine ungewollte, unfreiwillig ertragene Staatszugehörigkeit zugemutet würde. Historisches Unrecht zu korrigieren hieße insofern häufig nur, ähnlich schlimmes Unrecht zu schaffen.⁴

In der Staatsform des herkömmlichen demokratischen Nationalstaats ist dieses Dilemma unauflöslich. Aus diesem Dilemma gibt es nur den Ausweg einer gespaltenen Staatsbürgerschaft, wie sie in der mehrspurigen Demokratie ermöglicht wird. Die gespaltene Staatsbürgerschaft bewahrt vor einem undifferenzierten Entweder-Oder in Fragen der Staatszugehörigkeit, also davor, dass Staatsbürger ihre Staatszugehörigkeit gewissermaßen mit Haut und Haaren wechseln oder beibehalten müssen. Sie lässt es zu, nur einzelne Bestandteile seiner Staatszugehörigkeit zu wechseln, und dies ganz unabhängig von einem Wechsel des geographischen Standorts. Dies wäre eine wesentliche Voraussetzung dafür, friedienstiftende Lösungen für die Korrektur historischen Unrechts kreieren zu können.

Auch in einer mehrspurigen Demokratie wäre dennoch nicht auszuschließen, dass Minderheiten um staatsbürgerliche Rechte fürchten. Auch diese Demokratieform nämlich würde staatliche Gewaltmonopole nicht abschaffen. Auch sie könnte insofern nicht die Gefahr des Missbrauchs dieser Gewalt durch politische Mehrheiten und damit einer politischen Diskriminierung von Minderheiten vollständig ausschließen. Die Gefahr solchen Machtmissbrauchs ist vor allem dort noch besonders virulent, wo bestehende Staatsgrenzen eklatantes historisches Unrecht repräsentieren, wo sie also auf unvergessener gewaltsamer, vielfach mit Vertreibungen einhergegangener Aneignung von Staatsgebieten beruhen. Je stärker solches Unrecht noch im kollektiven politischen Bewusstsein nachwirkt, desto weniger vermag auch ein verbessertes politisches Regelwerk friedliche Konfliktlösungen und ein demokratisches Mit- und Nebeneinander zu garantieren. In solchen Fällen bedarf es neben neuer demokratischer Regeln zumindest auch der Bereitschaft, sich neuen Verfahren der Konfliktmoderation zu unterwerfen.

Zu den Extremfällen einer mangelhaft legitimierten politischen Landkarte gehört der natürlich der Nahe Osten. Die politische Lage ist dort exemplarisch

⁴ Eben dies geschah z.B. in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, mit Kriegen und Bürgerkriegen als unweigerlichen Folgen.

für subjektiv empfundenenes und objektiv geschehenes historisches Unrecht, für die Strittigkeit gegenwärtiger territorialer Grenzen und auch dafür, wie gründlich eine friedenswahrende Einlassung auf die politische Assoziations- und Dissoziationsfreiheit misslingen könnte. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich auch, wie wenig die verfügbaren Verfahren der Konfliktlösung bisher zu leisten vermochten. Folgeschwer war dabei immer wieder das Fehlen einer hinreichend unabhängigen, moralisch integren, in ihrer Neutralität, Objektivität und auch in ihrer politischen Kompetenz allseitig respektierten und daher auch durchsetzungsfähigen Institution, der die Aufgabe einer umfassenden politischen Konfliktmoderation hätte anvertraut werden können. Auch für die Schaffung solcher Institutionen fehlen in der bestehenden politischen Ordnung, der einzelstaatlichen wie der zwischenstaatlichen, die Verfahrensgrundlagen.⁵

Extreme Konfliktlagen wie im Nahen Osten, in denen offensichtlich auch das politische Bewusstsein noch von archaischen Motiven geprägt ist, können natürlich nicht der Maßstab sein für die Eignung alternativer Staatsformen. Die formale Anerkennung der politischen Assoziationsfreiheit könnte aber auch unter dem Eindruck nachwirkenden historischen Unrechts zum Ausgangspunkt für einen langfristigen politischen Bewusstseinswandel werden. Je mehr Staaten und je mehr nichtstaatliche politische Willensbildungsgemeinschaften eine solche formale Anerkennung vollziehen, desto eher könnte auch ein regelgeleiteter Umgang mit historischem Unrecht gelingen, welche Bewusstseinstraumata von diesem Unrecht auch immer herrühren mögen.

Das Hineingeborene in eine bestehende Staatsangehörigkeit jedenfalls muss weder als politisches Schicksal ein für allemal hingenommen werden, noch muss der Widerspruch hiergegen militante Formen annehmen, sobald die politische Assoziationsfreiheit als ein höherwertiges Gut anerkannt ist als das Existenzrecht bestehender Staaten und ihrer Grenzen. Eine zwischenstaatliche Ordnung, die auf der Anerkennung dieser Freiheit beruht, könnte letztlich sogar die moralische Grundlage dafür schaffen, dass alle politisch motivierte Gewaltanwendung, auch diejenige demokratischer Staaten, zur völkerrechtlich justitiablen Straftat wird.⁶

⁵ S. hierzu auch „Die Korrektur historischen Unrechts“ in www.reformforum-neopolis.de

⁶ Zur völkerrechtlichen Strafbarkeit politischer Gewalt s. auch B. Wehner, Der Internationale Strafgerichtshof und die politische Assoziationsfreiheit (im Reformforum Neopolis).

Staatsphilosophisches Fazit

Die zu der hier skizzierten Staatsordnung hinführende Argumentskette ist kurz und schlicht. Aus dem Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde folgt ein Grundrecht auf politische Assoziationsfreiheit, und aus dem Bekenntnis zu dieser Freiheit ergibt sich die politische Ordnung einer mehrspurigen Demokratie.

Dies ist eine verfassungsrechtliche Argumentation, und es ist zugleich eine staatsphilosophische und moralische. Das Gebot politischer Assoziationsfreiheit lässt sich nämlich nicht nur aus bestehenden Verfassungsnormen herleiten. Nur das Bekenntnis zu dieser Freiheit, nicht aber deren offene oder stillschweigende Verweigerung könnte einer vernunftbegründeten universalistischen Moral standhalten, wie immer diese staatsphilosophisch einzuordnen sein mag. Voraussetzung ist nur, dass zur Umsetzung dieser Freiheit plausible, universell akzeptable Regeln verfügbar gemacht werden.

Die Anerkennung politischer Assoziationsfreiheit ließe sich z.B. als notwendiger Bestandteil eines rawlsianisch geprägten Gesellschaftsvertrages deuten. Verfassungsgeber nämlich, die unter dem so genannten Schleier der Unwissenheit über ihre eigenen staatsbürgerlichen Zugehörigkeitsbedürfnisse stünden, die also noch nicht wüssten, ob sie die ihnen vom Schicksal zugewiesene Staatszugehörigkeit möglicherweise als politischen Freiheitsentzug empfinden werden, könnten nicht anders, als sich für ein Maximum an politischer Assoziationsfreiheit zu entscheiden. Sie würden unter den Staatsbürgern, denen diese Freiheit vorenthalten wird, eben jene schlechtestgestellten Mitglieder einer staatlichen Gemeinschaft vermuten, deren Los sie zu optimieren hätten. Nicht ein Bekenntnis zum demokratischen Status quo wäre somit das Ergebnis rawlsianischer Verfassunggebung, sondern eine Weiterentwicklung der demokratischen Regeln auch im zwischenstaatlichen Bereich.

Auch und gerade weil sie sich bisher der politischen Assoziationsfreiheit verweigert hat, ist die Demokratie in ihrer bestehenden Form noch weit davon entfernt, ein universell anerkanntes institutionelles Vorbild zu sein. Auch und gerade deswegen kann es nicht wundern, wenn es zu Unbehagen und sogar Feindseligkeit gegenüber der demokratischen Ordnung kommt. Die häufig gestellte populäre Frage, was eigentlich los sei mit dieser Demokratie, warum sie statt Engagement und Begeisterung eher den Vorwurf wecke, fundamenta-

le politische Bedürfnisse unbeachtet zu lassen, findet nicht zuletzt hier eine einleuchtende Erklärung.⁷

Die staatsphilosophische Schlussfolgerung hieraus ist damit ebenso eindeutig wie die verfassungspolitische. Sie lautet, dass bestehende Verfassungen neu zu schreiben, dass sie moralisch sorgfältiger zu begründen sind und dass sie Grundsätze wie den Schutz der Menschenwürde konsequenter zu implementieren haben, als es in der Vergangenheit der Fall war. Geschehen müsste dies im Lichte fortschreitender Einsichten in die Möglichkeiten und Grenzen der politischen Verfahren.

12 / 02

⁷ Zu weiteren Ursachen für dieses Phänomen s. u.a. *Unterschlagnene Grundrechte in der Demokratie* (2).