

Andreas Niederberger

Republikanische Freiheit und transnationale Demokratie¹

In den letzten 10 Jahren hat es eine Reihe von Publikationen gegeben, die parallel zum neuen Interesse am Republikanismus in der Ideengeschichte² und in der politischen Philosophie³ die Bedeutung dieser Traditionslinie für die Internationalen Beziehungen bzw. eine kosmopolitan ausgerichtete politische Philosophie eruieren.⁴ Diese Untersuchungen zeigen, dass das Problem der Legitimität internationaler Organisationen bzw. insgesamt von transnationalen Arrangements als Spannung zwischen zwei Anforderungen an sie zu bestimmen ist: Solche Einrichtungen sind nämlich erforderlich, damit beherrschende Effekte zwischen Staaten oder von nicht-staatlichen internationalen Akteuren, wie multinationalen Konzernen oder Nichtregierungsorganisationen, auf Staaten ausgeschlossen werden. Zugleich bringen internationale Organisationen aber selbst Gefährdungen von Freiheit mit sich, auf die wiederum eine Antwort gefunden werden muss, wenn es nicht zu einem unendlichen Regress immer umfassenderer Institutionen kommen soll. Der vorliegende Artikel argumentiert, dass die Prämissen republikanischer Theorie dazu nötigen, gängige Angebote für Konzeptionen legitimer internationaler Ordnung, wie diejenigen des freiwilligen Zusammenschlusses von Einzelstaaten oder eines Weltstaates, zurückzuweisen. Ein präziseres Verständnis der Prämissen führt dagegen zu einer alternativen Bestimmung legitimer globaler Ordnung: Diese Bestimmung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie differenziert zwischen einerseits Staaten, Staatenzusammenschlüssen und sonstigen Organisationen, in denen materiale Regelungen gefunden werden, und andererseits transnationalen Institutionen, die gewährleisten, dass Staaten weder intern noch untereinander beherrschend werden und auch keine nicht-staatlichen internationalen Akteure andere beherrschen. Die republikanische Theorie führt somit zu einer Konzeption transnationaler Demokratie als Grundstruktur legitimer globaler Ordnung.

Im Folgenden wird zunächst die interne Verbindung von Republikanismus und moderner Staatlichkeit untersucht (1.). Im zweiten Schritt wird dargelegt, warum die Alternativen, den Republikanismus auf Einzelstaaten zu beschränken oder republikanische Einzelstaatlichkeit zu „globalisieren“, in Wider-

¹ Eine wesentlich erweiterte englischsprachige Fassung dieses Textes erscheint in Andreas Niederberger, Philipp Schink (Hg.), *Republican Democracy. Liberty, Law and Politics*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2012 (im Druck).

² Vgl. Quentin Skinner, *Liberty before Liberalism*, Cambridge: Cambridge University 1998; Martin van Gelderen/Quentin Skinner (Hg.), *Republicanism. A Shared European Heritage (2 Vols.)*, Cambridge: Cambridge University 2002; J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Oxford: Princeton University 2003.

³ Vgl. Philip Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford: Oxford University 1997; Maurizio Viroli, *Republicanism*, New York: Hill and Wang 2002.

⁴ Vgl. James Bohman, *Democracy across Borders. From Dēmos to Démoi*, Cambridge/Mass.: MIT 2007; Daniel H. Deudney, *Bounding Power. Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*, Princeton, Oxford: Princeton University 2007; Nicholas Greenwood Onuf, *The Republican Legacy in International Thought*, Cambridge: Cambridge University 1998; Philip Pettit, „Legitimate International Institutions: A Neo-Republican Perspective“, in: Samantha Besson/John Tasioulas (Hg.), *The Philosophy of International Law*, Oxford: Oxford University 2010, 139-160.

spruch zu republikanischen Grundprinzipien geraten (2.). Und schließlich wird erläutert, wie das Verhältnis des Republikanismus zu unterschiedlichen Elementen und Ebenen von Staatlichkeit genauer zu fassen ist und dass dies zu einem Modell transnationaler Demokratie führt (3.).

1. Republikanismus und moderne Staatlichkeit

Durch die enge Verbindung der Bedingungen für die Geltung und die Durchsetzung legitimer Herrschaft hat es lange Zeit so ausgesehen, als seien legitime Republiken kleine Gemeinschaften, die sich selbst demokratisch zu regieren vermögen. Denn nur in kleinen Gemeinwesen scheint es denkbar zu sein, dass das, was für alle gut ist, auch tatsächlich qua gemeinsamer Herrschaftsausübung zum Bestimmungsgrund für das Gemeinwesen wird. Zahlreiche Autoren haben daher den Zivilrepublikanismus ausgezeichnet, der die Ausübung gemeinschaftsbezogener Tugenden betont, und Republikanismus und Kommunitarismus miteinander identifiziert.⁵ Republikanische Theorien erscheinen so als Ansätze, die abhängig von den sozialen und kulturellen Bedingungen für das Bestehen von Gemeinschaften sind.

Unter Verweis auf die neo-römischen Aspekte vieler moderner republikanischer Positionen hat sich in den letzten 30 Jahren in der historischen Forschung und systematisch eine Variante des Republikanismus herausgebildet, die ihn von kommunitaristischen Elementen befreit. Erstaunlicherweise hat diese Separierung von Republikanismus und Kommunitarismus aber bislang kaum zur Folge gehabt, dass die Forschung zum Republikanismus sich ernsthaft mit dem Raum jenseits der Nationalstaaten befasst. Diese Konzentration auf einzelstaatliche Republiken ist nicht einfach ein Übergangsstadium, im Anschluss an das auch die Republikanismusforschung den neuen Zustand der globalisierten Welt verstehen wird. Denn gerade die neo-römisch-republikanische Legitimitätskonzeption ist eng mit der Entwicklung moderner Staatlichkeit verbunden und zwar auch deshalb, weil sie vermeiden will, den Republikanismus auf die Tugendethik auszurichten. Für diese Variante des Republikanismus hängen die normativen Ansprüche nahezu untrennbar damit zusammen, wie sie institutionell realisiert werden, womit die Form der Realisierung selbst wesentlich für die Begründung der Ansprüche ist.

Vor diesem Hintergrund scheint es, als gäbe es hinsichtlich der Frage nach globalen republikanischen Verhältnissen nur zwei Optionen: nämlich entweder den Republikanismus auf Einzelstaaten zu beschränken, weil die Bedingungen für republikanische Staatlichkeit sich nicht „globalisieren“ lassen (um dann weitergehende globale Regulationen über Verträge zwischen Staaten zu konzipieren), oder eine Vorstellung zu entwickeln, der zufolge die Staatlichkeit global auszudehnen ist, weil nur so globale republikanische Verhältnisse bestehen können. Beide Optionen stehen aber in Spannung zu Grundüber-

⁵ Vgl. z.B. Jürgen Habermas, „Drei normative Modelle der Demokratie“, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp 1996, 277-292; Iseult Honohan, *Civic Republicanism*, London: Routledge 2002; Iseult Honohan, Jeremy Jennings (Hg.), *Republicanism in Theory and Practice*, London: Routledge 2006.

legungen der republikanischen Theorie, weshalb sie letztlich inakzeptabel sind – was wiederum selbst ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Untersuchung der genannten Frage weitgehend unterbleibt.

Ausgangspunkt für den Neo-Republikanismus sind v.a. fünf grundlegende Annahmen:⁶

- (1) Individuen haben ein basales normatives Interesse an (Freiheit als) Nicht-Beherrschung, d.h. an Verhältnissen zu anderen, in denen jene nicht willkürlich in ihr Handeln eingreifen können.⁷
- (2) Die Realisierung von (Freiheit als) Nicht-Beherrschung in den Verhältnissen zwischen Individuen (und d.h. v.a. die Garantie, von der Willkür anderer Individuen unabhängig zu sein) erfordert es, Institutionen zu etablieren, die die Individuen daran zu hindern vermögen, in das Handeln anderer (willkürlich) einzugreifen.⁸
- (3) Das Etablieren und Wirken von Institutionen mit dem Zweck, (Freiheit als) Nicht-Beherrschung zwischen Individuen zu gewährleisten, ist nur dann selbst nicht beherrschend, wenn auch die Institutionen nicht willkürlich in das Handeln der Individuen eingreifen können.⁹
- (4) Damit die Institutionen nicht selbst beherrschend sind, müssen sie so verfasst sein, dass sie notwendig und ausschließlich an die Bedingungen für Nicht-Willkürlichkeit im Verhältnis der Individuen untereinander gebunden sind.
- (5) Die „Bedingungen für Nicht-Willkürlichkeit im Verhältnis der Individuen untereinander“ können nicht ausschließlich „negativ“ verstanden werden. Sie müssen „positive“ Bestimmungen umfassen, die festlegen, wann es zulässig oder notwendig ist, dass Individuen wechselseitig in ihre Handlungen bzw. Optionen eingreifen und/oder Institutionen in letztere eingreifen. Ohne Verfahren und Institutionen, in denen Herrschaft im Sinn der Steuerung der Wirklichkeit ausgeübt werden kann, wäre nicht nachvollziehbar, dass und inwiefern die Republik eine Voraussetzung für Handlungskoordinationen ist.

Auf der Basis dieser Grundannahmen lässt sich zeigen, dass eine politische Ordnung drei wesentliche Anforderungen erfüllen muss, um legitim zu sein: Es müssen *erstens* sowohl die Verhältnisse zwischen Individuen wie auch diejenigen zwischen Individuen und Institutionen rechtsförmig sein (a). *Zweitens* muss das Recht aus einer Legislative hervorgehen, die von allen Individuen bestimmt wird, die von den rechtsförmigen Verhältnissen betroffen sind (b). Und *drittens* müssen die Institutionen in einem Verhältnis zur gesetzgebenden Instanz und zueinander stehen, das es Betroffenen und Institutionen wechselseitig erlaubt, sie hinsichtlich ihrer Rechtsbindung zu kontrollieren (c).

(a) Soziale Handlungsverhältnisse können nur dann unabhängig von der Willkür der Akteure sein, wenn alle Betroffenen wissen (können), wie die Handlungsverhältnisse aussehen (sollten), und sie zudem sicher sein können, dass das Gewusste der Grund dafür ist, dass Handlungsvollzüge faktisch zulässig/unzulässig sind, und d.h. dafür, dass es zu Interventionen kommt, die unzulässige Handlungen unterbinden oder zulässige unterstützen. Ein solches doppeltes Wissen (d.h. ein Wissen, wie die Verhältnisse aussehen sollten *und* dass interveniert wird, wenn Verhältnisse nicht so aussehen) kann nur die Form eines Ensembles von Regeln annehmen. In diesem Ensemble legen einige Regeln Zulässiges fest,

⁶ Vgl. zum Folgenden ausführlicher Andreas Niederberger, *Demokratie unter Bedingungen der Weltgesellschaft? Normative Grundlagen legitimer Herrschaft in einer globalen politischen Ordnung*, Berlin, New York: de Gruyter 2009, 191-231.

⁷ Vgl. Pettit, *Republicanism*, a.a.O., 51-79.

⁸ Vgl. Pettit, *Republicanism*, a.a.O., 80-109.

⁹ Vgl. Pettit, *Republicanism*, a.a.O., 171-205.

während andere bestimmen, dass und wie Konflikte über das Zutreffen einer Regel in einer Handlungssituation gelöst werden und d.h. wie die notfalls erforderliche Durchsetzung der Geltung einer Regel erwirkt werden kann. Ein solches Ensemble von Regeln mit mehreren Funktionsebenen bietet paradigmatisch das Recht. Die rechtsförmige Gestalt der Verhältnisse zwischen Individuen bzw. zwischen Individuen und Institutionen bewirkt daher in einer ersten Hinsicht, dass es sich um nicht-willkürliche Verhältnisse handelt.

(b) Dabei handelt es sich jedoch (zumindest unter der Voraussetzung, dass die Wissbarkeit von Regeln nicht per se damit zusammenfällt, dass sie allgemein begründbar sind) nur um eine notwendige Bedingung für nicht-willkürliche Handlungsverhältnisse. Solange nicht ausgeschlossen ist, dass die Regeln ihrem Gehalt nach der Willkür eines unkontrollierten Gesetzgebers entspringen, ist auch eine nicht-willkürliche Durchsetzung von Regeln willkürlich. Es muss daher sichergestellt sein, dass rechtliche Regeln nicht willkürlich *erzeugt* werden. Dies kann unter Bedingungen des vernünftigen Pluralismus nur darin bestehen, dass alle Individuen, deren Sozialverhältnisse durch die Regeln gestaltet werden, selbst an deren Erzeugung mitwirken. Dies bedeutet, dass es eine regelsetzende Instanz geben muss, an der alle Betroffenen beteiligt sind. Auf den direkten Rekurs auf eine solcherart inklusiv verfasste Legislative kann nur hinsichtlich der Bedingungen für eine solche Legislative (z.T.) verzichtet werden. Denn die Legislative kann nicht, ohne selbstwidersprüchlich zu werden, die Bedingungen für ihr eigenes legitimes Vorrangverhältnis abschaffen.¹⁰

(c) Die Einbindung aller Betroffenen in die Gesetzgebung schafft die Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen die Institutionen kontrollieren können, die die Rechtsförmigkeit der Handlungsverhältnisse zwischen den Betroffenen verbürgen. Verbindlich kommt es zu dieser Kontrolle aber nur dann, wenn die Institutionen *notwendig* der Autorisierung durch die Legislative bedürfen oder in ihren Ressourcen derart von den Betroffenen abhängig sind, dass sie ohne letztere nicht über ihre Optionen verfügen. Institutionen müssen also stark und ressourcenreich genug sein, um die nicht-willkürliche Geltung von Regeln zu verbürgen. Die Stärke und der Ressourcenreichtum dürfen aber nicht zur Folge haben, dass die Regeln nicht mehr der Grund für ihr Wirken sind.

Gerade von dieser letzten Anforderung her gesehen scheinen die republikanischen Erwartungen an eine legitime politische Ordnung nur in einem Staat realisierbar zu sein, wie er sich in Europa und Nordamerika seit ca. 1600 herausgebildet hat. Diese Art der Staatlichkeit hat durch ihre funktionale Ausdifferenzierung und die Professionalisierung der Verwaltung ein präzedenzloses Vermögen geschaf-

¹⁰ Diese Begründung der Notwendigkeit, alle in die Verfahren und Institutionen der Gesetzgebung zu inkludieren, wendet sich auch gegen die Beschränkung der Demokratie auf *contestation*, wie Pettit sie für sinnvoll erachtet (vgl. dazu Philip Pettit, „Republican Freedom and Contestatory Democratization“, in: Ian Shapiro, Casiano Hacker-Cordón (Hg.), *Democracy's Value*, Cambridge: Cambridge University 1999, 163-190; Philip Pettit, „Depoliticizing Democracy“, in: *Ratio Juris* 17 (2004), 52-65; Philip Pettit, „Three Conceptions of Democratic Control“, in: *Constellations* 15 (2008), 46-55). Die *contestation* ist in der Tat ein interessantes Mittel, um einige der Probleme der Repräsentation bzw. der direkten Einflussnahme auf Legislativen zu bewältigen. Sie ergänzt dann aber die Mechanismen der Inklusion in die Gesetzgebung und ersetzt diese nicht.

fen, die Gesellschaft zu steuern. Zugleich hat sie durch die Demokratisierung und Verrechtlichung der Staatlichkeit Strukturen der Kontrolle und Einflussnahme durch diejenigen entwickelt, die vom staatlichen Wirken betroffen sind. In einem richtig verfassten modernen Staat zeichnet sich so – bei aller Gefahr des Missbrauchs der Staatsmacht – zumindest die Möglichkeit ab, allgemeine nicht-willkürliche soziale Handlungsverhältnisse zu etablieren und gleichzeitig über das Medium des Rechts bzw. diesem zu Grunde liegende demokratische Verfahren sicherzustellen, dass die Nicht-Willkürlichkeit jederzeit Ausdruck der Interessen derjenigen ist, die Bürger des entsprechenden Staates sind.

2. Republikanische Ordnung jenseits der Staaten? Zwei nicht überzeugende Antworten

Die Rekonstruktion der Grundannahmen des Neo-Republikanismus und die Forderungen, die sich daraus für eine legitime Ordnung ergeben, zeigen, dass die Erfüllung der republikanischen Erwartungen nicht von Voraussetzungen abhängt, die nur unter spezifischen Gemeinschaftsbedingungen gegeben sind. Zugleich sieht es aber so aus, als könnten die republikanischen Bedingungen nur als ganze realisiert werden. Denn die drei entwickelten Anforderungen allein können maximal als notwendig gelten, nicht aber als hinreichend. Sie setzen immer auch die Geltung der je anderen Anforderungen voraus, da ohne deren Geltung nicht auszuschließen ist, dass sie in ihrer Einzelgeltung selbst zu willkürlichen Verhältnissen beitragen. Damit ist aber unklar, ob sich das demokratische und rechtsförmige staatliche Gefüge als Ausgangspunkt dafür eignet, republikanische Ordnung jenseits von Staaten zu konstruieren. Moderne Staaten mögen zwar historisch gesehen „gewachsen“ sein, es lässt sich aber systematisch kaum entscheiden, ob es Aspekte der Staatlichkeit gibt, die grundlegender sind als andere und sich folglich als Grundbausteine für andere Formen politischer Ordnung eignen. Moderne Staatlichkeit ist eine eigene Verfassung des sozialen Raums, aus der sich kaum mehr ein Substrat allgemeiner, normativ wünschenswerter Sozialverhältnisse herausdestillieren lässt, das auch jenseits des Staates angestrebt werden sollte. Mit Blick auf eine Untersuchung der Ausdehnbarkeit republikanischer Ordnung auf den Raum jenseits von Staaten ergeben sich daraus zwei Fragen: *erstens* ob und wenn ja, wie sich das Ideal einer republikanischen Ordnung jenseits von Staaten denken lässt, und *zweitens* wie mit einem solchen Ideal angesichts der Transnationalisierung sozialer Handlungsräume umzugehen ist.

Eine erste nahe liegende Strategie bei der Beantwortung der Frage nach der „Globalisierbarkeit“ republikanischer Ordnung besteht darin zu argumentieren, dass die Engführung dieser Ordnung mit dem Staatsmodell bzw. der Pluralität der Staaten in einem System derselben derart kontingent ist, dass der Staat zwar notwendig ist, es aber keine Notwendigkeit einer *Pluralität* von ihnen gibt. Stattdessen könnten die Ausführungen auch direkt als Begründung eines einzigen republikanischen Weltstaates begriffen werden. Diese Argumentation unterstreicht zu Recht, dass es auf der bislang präsentierten Ebene von basalen Annahmen des Republikanismus keinen Grund für Grenzen des staatlichen Gebildes gibt. Rechtsförmige Verhältnisse, gemeinsame Gesetzgebung und funktional differenzierte Institu-

tionen lassen sich global *denken*, und möglicherweise liegt ein solches Denken sogar nahe, wenn man Madisons Überlegungen zum Vorteil großer politischer Einheiten vor Augen hat.¹¹ Gegen eine solche Argumentation spricht allerdings, dass die republikanische Theorie aufgrund ihrer Forderung nach (in den zwei Dimensionen der Verhältnisse zwischen Individuen und der Verhältnisse zwischen Individuen und Institutionen) nicht-willkürlichen Handlungsverhältnissen den Anspruch erheben muss, dass die Nicht-Willkürlichkeit möglichst breit und tief garantiert wird. Das Interessante des modernen Staates ist es, dass er eine umfassende neue Gestalt des sozialen Raumes bildete, mit der viele Interaktionsbereiche der Willkür der Handelnden entzogen wurden und viele dieser Bereiche sogar in zunehmendem Maß. „Breite“ und „Tiefe“ lassen sich bereits in Einzelstaaten nicht unproblematisch gleichermaßen verfolgen, so dass sie z.T. gegeneinander abzuwägen sind. Da es wahrscheinlich unstrittig ist, dass die Tiefe der Sicherung einiger fundamentaler Bereiche Vorrang vor der Breite der Sicherung in anderen Bereichen hat, lässt sich in Staaten tendenziell eine allgemein akzeptable differenzierte Sicherung von Nicht-Willkürlichkeit in Tiefe und Breite begründen und institutionell gewährleisten. In einem Weltstaat (der einfach den Staat auf globaler Ebene reproduziert) stellt sich aber ein qualitativ neues Problem. Denn aufgrund der globalen Reichweite von Institutionen sind die Tiefe oder die Breite der Nicht-Willkürlichkeit direkt mit dem Willkürpotential von Institutionen korreliert. Daher können letztlich nicht mehr einzelne Bereiche gegeneinander abgewogen werden, sondern die gesamte Betrachtung muss unter der Perspektive stehen, tyrannische Institutionen zu vermeiden. Dies hat zur Folge, dass sowohl mit Blick auf die Tiefe als auch hinsichtlich der Breite starke Einschränkungen in Kauf genommen werden müssen. Mit dieser Aussicht sind aber die einzelstaatlichen Möglichkeiten an Tiefe und Breite den weltstaatlichen klar vorzuziehen – weshalb auch kaum ein Vertreter eines Weltstaatsmodells diesem Staat mehr als die Funktion zuschreibt, basale Menschenrechte zu sichern und Gewaltpotentiale zu kontrollieren, die potentiell global verheerende Wirkung haben.¹²

Die Überlegungen zu den Schwierigkeiten, die gewünschte Breite und Tiefe der Gewährleistung nicht-willkürlicher Handlungsverhältnisse mit dem Willkürpotential globaler Institutionen zu vereinbaren, führen zu einer zweiten republikanischen Antwortoption auf die Möglichkeit politischer Ordnung jenseits von Staaten. Sie besteht darin, dass bestritten wird, dass eine solche Ordnung denkbar ist, die den

¹¹ Vgl. dazu James Madison, *Federalist No. 10*, in: Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, hg. von Clinton Rossiter, New York: Mentor 1999, 45-52.

¹² Dies ist etwa die republikanische Perspektive bei Deudney, *Bounding Power*, a.a.O. Über das im Text Gesagte hinaus gibt es gute freiheits- und demokratietheoretische Gründe, die gegen einen einfachen Weltstaat sprechen. Denn in einem Weltstaat bestehen signifikant weniger Möglichkeiten, Freiheit positiv auszuüben, als in den bislang existierenden Einzelstaaten. Diese Gründe gehen aber über das zuvor rekonstruierte Grundgerüst der republikanischen Bedingungen für eine legitime politische Ordnung hinaus, so dass sie in der vorliegenden Argumentation keine tragende Rolle übernehmen. Vgl. dazu ausführlicher Andreas Niederberger, „Konstitutionalismus und Globale Gerechtigkeit in der Theorie Transnationaler Demokratie“, in: Regina Kreide/Andreas Niederberger (Hg.), *Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik*, Frankfurt/Main, New York: Campus 2008, 183-206.

entwickelten Ansprüchen entspricht.¹³ Das dezidiert nicht-kommunitaristische Argument hierfür ist, dass in einem zu umfassenden politisch-institutionellen Gemeinwesen die *beiden* Interessen an nicht-willkürlichen Verhältnissen zwischen einzelnen Handelnden *sowie* an nicht-willkürlichem Wirken von Institutionen nicht zugleich realisiert sein können. Wenn sie aber nicht zugleich realisiert sein können, muss die Bestimmung der Legitimität globaler Institutionen anders als im Ausgang von der Freiheit als Nicht-Beherrschung vorgenommen werden. Denn ein solcher Ausgang macht nur Sinn, wenn die beiden Perspektiven zusammengeführt werden. Es gibt keine nicht-willkürlichen Verhältnisse zwischen Handelnden, wenn es keine Institutionen gibt, aber es gibt auch keine nicht-willkürlichen Verhältnisse, wenn die Handelnden nicht die Institutionen zu kontrollieren vermögen.

Eine solche Argumentation vermag aus wenigstens zwei Gründen nicht zu überzeugen: *Erstens* bleiben angesichts der faktischen globalen Vernetzung sozialer Räume und hinsichtlich des Bedrohungspotentials im Verhältnis zwischen Staaten die Bedingungen für legitime Verhältnisse jenseits der Staaten und zwischen ihnen zu denken. Vor dem Hintergrund der republikanischen Grundannahmen ist nicht ersichtlich, warum es mit Blick auf diese Verhältnisse hinreichend sein sollte, wenn sie willkürlich gestaltet werden. Insofern müsste erläutert werden, warum im Unterschied zum Verhältnis einzelner Handelnder untereinander, das notwendig einer dritten Instanz bedarf, die dessen Nicht-Willkürlichkeit verbürgt, im Verhältnis zwischen Staaten von einer solchen dritten Instanz abgesehen werden kann. *Zweitens* ist es schwierig, auf der Basis der Annahmen zu begründen, warum der historische Prozess, in dem sich einzelne Staaten herausgebildet haben, ein hinreichender Grund dafür sein sollte, es anderen zu verweigern, in gemeinsame, freiheitsverbürgende rechtliche und institutionelle Verhältnisse einzutreten. Diese Verhältnisse werden vom Republikanismus universalistisch begründet, und in einer solchen Begründung kann es zwar zu Grenzen der Gewährleistung dessen kommen, was begründet wurde (und so ist die Kritik am republikanischen Weltstaat zu verstehen), aber diese Grenzen nötigen gerade dazu, über Alternativen nachzudenken. Sollte es diese Alternativen nicht geben, dann wäre die Auszeichnung der (Freiheit als) Nicht-Beherrschung als *Grundbegriff* der Legitimitätstheorie fragwürdig. Denn sie könnte nicht ausschließen, dass die Nicht-Beherrschung zur Folge hat, dass einige „legitimerweise“ beherrscht werden, indem es ihnen verweigert wird, in gemeinsame rechtliche und institutionelle Verhältnisse einzutreten, bzw. indem für einige Verhältnisse der Nicht-Beherrschung etabliert werden, die willkürlich andere beherrschen können.

3. Das republikanische Modell einer transnationalen Demokratie

Das Modell eines uniformen Weltstaats ist also zurückzuweisen, weil es die gleichzeitige Nicht-Willkürlichkeit der Verhältnisse zwischen Handelnden und zwischen Handelnden und Institutionen nur noch

¹³ Vgl. dazu u.a. Robert A. Dahl, „Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic’s View“, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordón (Hg.), *Democracy’s Edges*, Cambridge: Cambridge University 1999, 19-36.

qua Minimierung von Tiefe und Breite der Nicht-Willkürlichkeit zu realisieren erlaubt. Als ein solcher Minimalstaat würde der Weltstaat signifikant das Niveau an Tiefe und Breite unterschreiten, das zumindest einige Staaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erreicht haben und das als wesentlich für die Gerechtigkeit und Demokratie in diesen Staaten erachtet wird. Zugleich ist es unzulässig, die Realisierung republikanischer Verhältnisse auf diese Staaten (in einer Pluralität derselben) zu beschränken. Denn dies wird dem universalistischen Anspruch, dass Freiheit als Nicht-Beherrschung gewährleistet ist, in den beiden Hinsichten der Ausdehnung der Nicht-Willkürlichkeit sowie der Menge derjenigen, die den Anspruch erheben, nicht gerecht. Es ist also weder die bislang in Staaten erreichte Nicht-Willkürlichkeit aufzugeben, noch darauf zu verzichten, nicht-willkürliche Handlungsverhältnisse in den trans- und internationalen Bereichen anzustreben, in denen bislang willkürliche Faktoren bestimmend sind. In den Kritiken an diesen beiden „zu einfachen“ Antworten auf die Frage nach den republikanischen Bedingungen für legitime Ordnung jenseits der Staaten zeichnet sich aber bereits eine alternative Strategie ab: Moderne Staatlichkeit war nämlich nie so einfach und geschlossen, wie in den beiden vermeintlichen Optionen präsentiert. Sie hat in vielen Fällen Einheit mit komplexen Differenzierungen und reflexiven Bestimmungen von Institutionen und Verfahren verbunden und genau darüber die Reichweite staatlicher Verfassung von sozialen Räumen erreicht und ermöglicht, dass der Staat demokratisiert wurde. Im Anschluss an diese Komplexität moderner Staatlichkeit soll daher das Modell einer transnationalen Demokratie vorgeschlagen werden. Dieses Modell zeigt, wie die republikanischen Anforderungen an eine legitime Ordnung in einer global durchgängigen, rechtlichen, politischen und institutionellen Struktur realisiert werden können.

Die Kritik an den beiden „zu einfachen“ Antwortvarianten hat zur Folge, dass mit Blick auf eine legitime globale politische Ordnung die Grundannahmen, die zu Beginn entwickelt wurden, präzisiert und zu den drei Anforderungen weitere hinzutreten müssen. Die erste Grundannahme sollte korrekterweise so lauten:

(1*) *Alle* Individuen haben *gleichermaßen* ein basales normatives Interesse an (Freiheit als) Nicht-Beherrschung, d.h. an Verhältnissen zu anderen, in denen jene nicht willkürlich in ihr Handeln eingreifen können.

Diese Ergänzungen machen den universalistischen Charakter des Republikanismus deutlich. Sie schließen aus, dass für einige Nicht-Beherrschung in einer Weise etabliert werden kann, die andere beherrscht. Und sie fordern, dass eine Theorie entwickelt wird, in der *global alle* Individuen mit ihren Ansprüchen berücksichtigt werden.

Die Anforderungen an eine legitime politische Ordnung, die bislang aus den Grundannahmen resultieren, nämlich (a) die Rechtsförmigkeit der Handlungsverhältnisse, (b) das Bestehen einer inklusiven Legislative und (c) die rechtliche Kontrollierbarkeit der Institutionen, die die Rechtsförmigkeit der Handlungsverhältnisse verbürgen sind ebenfalls zu präzisieren bzw. um weitere Anforderungen zu ergänzen:

Die erste Anforderung (a) ist nun so zu verstehen, dass global *alle* Handlungsverhältnisse rechtsförmig

sein müssen. Nur dies garantiert, dass Handelnde in allen Situationen gewiss sein können, dass andere Handelnde und Institutionen, denen sie ausgesetzt sind, zumindest in grundlegenden Hinsichten im Einklang mit Regeln handeln.¹⁴

Die zweite Forderung (b) ist so zu reformulieren, dass sie besagt, dass *alle* rechtsförmigen Verhältnisse auf inklusiver Gesetzgebung bzw. den Bedingungen für eine solche inklusive Gesetzgebung aufrufen müssen. Dies erfordert zur Gewährleistung der „positiven“ Bedingungen für die Nicht-Willkürlichkeit des Rechtsgehalts sogar, dass es unterschiedliche Rechtsebenen mit korrespondierenden unterschiedlichen Legislativen bzw. Instanzen gibt, die konstatieren, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit inklusive Legislativen bestehen. Aus dieser Reformulierung von (b) ergibt sich ergänzend zur dritten Anforderung (c) die neue Anforderung (d), dass es bei Auswirkungen der Institutionen auf Dritte, seien es einzelne oder andere Ordnungen, diese Dritten die Möglichkeit haben müssen, die Willkürlichkeit der Auswirkungen überprüfen und beheben zu lassen. Das legitime Wirken partieller Strukturen endet also dort, wo Dritte davon betroffen sind, die nicht an der Gesetzgebung beteiligt waren, die das Wirken autorisierte. In diesem Fall bestehen nur dann nicht-willkürliche Handlungsverhältnisse, wenn es Einrichtungen gibt, die in der Lage sind, die Willkürlichkeit/Nicht-Willkürlichkeit konstatieren zu können und hinreichend ausgestattet sind, um dem willkürlichen Wirken Einhalt zu gebieten.

Diese vier Anforderungen sind notwendig und gleichzeitig zu erfüllen, wenn eine einzelne oder eine globale Ordnung Legitimität beansprucht. Als fünfte Anforderung (e), die als regulatives Prinzip zu verstehen ist, kommt hinzu, dass die (globale) Ordnung die Tiefe und Breite nicht-willkürlicher Handlungsverhältnisse maximieren sollte. Dies kann bedeuten, dass es notwendig ist, Institutionen zu bilden, in denen bestimmt werden kann, wie die Maximierung aussehen könnte und welche Varianten denkbar sind, um Tiefe und Breite auszugleichen. Mit der fünften Anforderung wird v.a. ein Maßstab eingeführt, der gebraucht werden kann, um Spannungen zwischen politischen Einheiten zu lösen. Denn in entsprechenden Einrichtungen könnten gemeinsam Lösungen gefunden werden, die es erlauben, (möglicherweise nicht global mehrheitsfähige) Projekte und Ziele zu verfolgen, dabei aber so auf eventuell betroffene Dritte abgestimmt sind, dass diese das Verfolgen nicht als beherrschend erfahren.

Das Präzisieren und Ergänzen der republikanischen Grundannahmen und der Anforderungen an eine legitime Ordnung, die sich daraus ergeben, gibt die Richtung an, in der eine Antwort auf die Frage nach den Bedingungen für legitime Herrschaft jenseits der Einzelstaaten entwickelt werden kann. Es unterstreicht, dass es in neo-republikanischer Perspektive nicht entscheidend ist, nach einem „Weltethos“ zu

¹⁴ Viele Begründungen, warum rechtsförmige Verhältnisse in einigen Bereichen ebensolchen Verhältnissen anderswo vorzuziehen sind, ruhen auf empirischen Annahmen über Interessen, Lebensvollzüge etc. auf, die häufig philosophisch nicht nachvollziehbar sind. Es ist daher prima facie anzunehmen, dass die allgemeine Forderung nach rechtsförmigen Verhältnissen keine grundsätzliche Unterscheidung von Bereichen mit abgestufter Notwendigkeit erlaubt. Vgl. im Gegensatz dazu die Argumentation von Nagel, der die Notwendigkeit gemeinsamer rechtsförmiger Verhältnisse daran bindet, dass möglicherweise oder faktisch Zwang ausgeübt wird, in Thomas Nagel, „The Problem of Global Justice“, in: *Philosophy & Public Affairs* 33 (2005), 113-147.

suchen oder eine globale Zivilgesellschaft zu identifizieren. Im Zentrum steht vielmehr, wie nicht-willkürliche Handlungsverhältnisse global und doch so realisiert werden können, dass dies nicht auf Kosten der Tiefe und Breite der Nicht-Willkürlichkeit geht.

Von diesen revidierten Anforderungen führt kein direkter Weg zu einer spezifischen Gestalt der globalen Gesamtordnung – genauso wie der Weg zur Staatlichkeit vielfältig historisch vermittelt war. Allerdings lassen sich doch ausgehend von dieser Revision weitere Überlegungen anstellen, die verdeutlichen, wie sich die staatszentrierte Perspektive der bisherigen republikanischen Forschung verändert. Eine globale republikanische Ordnung muss zwei Arten politischer Strukturen unterscheiden: Es muss *einerseits* einzelne Ordnungen mit Institutionen geben, die dazu in der Lage sind, nicht-willkürliche Handlungsverhältnisse zu etablieren, und in denen sich die Tiefe und Breite der nicht-willkürlichen Einrichtung der Handlungsverhältnisse akzeptabel ausbalancieren lässt. *Andererseits* müssen Institutionen bestehen, die sicherstellen, dass die Einzelordnungen nicht selbst beherrschend werden. In ein Modell gebracht sollte man sich die zweiten Institutionen als *Netzwerkstruktur* vorstellen, die garantiert, dass die ersten Ordnungen als *Netzwerkelemente* nicht in Spannung zueinander geraten.

Für die ersten Einzelordnungen eignet sich weiterhin der Bezug auf den modernen Staat. Mit dem Bezug auf den Staat kann expliziert werden, wie sich unterschiedliche Dimensionen nicht-willkürlicher Einrichtung und Kontrolle von sozialen Handlungsverhältnissen ausbalancieren lassen. Es sollten allerdings auch andere Ordnungsformen in den Blick genommen werden. Denn spätestens unter Bedingungen der Globalisierung bilden sich Strukturen (wie z.B. Gewerkschaften, NGOs oder multinationale Konzerne) heraus, die sich etwa hinsichtlich der Reichweite ihrer Ziele oder der Enge ihrer Funktionsbeschreibung signifikant von staatlichen Ordnungen unterscheiden und bei denen es nicht sinnvoll ist, sie an staatliche Strukturen anzugleichen.

Die primären Einrichtungen, die verbürgen, dass soziale Handlungsverhältnisse nicht-willkürlich sind, bilden also die „Netzwerkelemente“. Kennzeichnend für sie ist, dass in ihnen jeweils die Rechtsförmigkeit und das Wirken der Institutionen entscheidend von gemeinsamer Gesetzgebung getragen wird. Nicht-Willkürlichkeit hängt hier also wesentlich daran, dass alle im Modus gemeinsamer Gesetzgebung über Regeln sowie die Tiefe und Breite befinden können, in der die Geltung der Regeln garantiert wird. Erst gemeinsame Gesetzgebung stellt sicher, dass Betroffene das Wirken von Institutionen so verstehen können, dass es auf sie selbst zurückgeht. Dieser Gesetzgebung muss eine Gerichtsbarkeit korrespondieren, die überprüfen kann, ob das Handeln einzelner bzw. das Wirken von Institutionen rechtskonform ist. Dabei steht diese Überprüfung– bis auf Ausnahmen, die die Bedingungen der

Möglichkeit für die Teilhabe aller an gemeinsamer Gesetzgebung betreffen – immer im Licht des gemeinsamen gesetzten Rechts.¹⁵

Die zweiten Institutionen, die letztlich nur als globale Einrichtungen sinnvoll zu konzipieren sind, sind demgegenüber grundsätzlich anders zu verstehen. Denn ihnen kommt eine nachgeordnete Funktion derart zu, dass sie der Schlussstein des insgesamt nicht-willkürlichen globalen Gefüges sind. Sie haben die Kompetenz, in den Fällen zu intervenieren, in denen die Menge der Staaten und sonstigen Organisationen nicht hinreicht, um nicht-willkürliche Handlungsverhältnisse zu gewährleisten. Solche Fälle treten v.a. in vier Typen auf: nämlich *erstens* dann, wenn einzelne Netzwerkelemente darin versagen, intern nicht-willkürliche Verhältnisse zu etablieren (etwa bei Menschenrechtsverletzungen), *zweitens* wenn die Netzwerkelemente einander beherrschen, indem sie willkürlich in jeweilige Optionen anderer Elemente eingreifen (etwa durch Gewaltandrohung oder „Externalisierung“ ökologischer Kosten), *drittens* wenn es (einzelne) Handelnde gibt, die keine Möglichkeit haben, unter nicht-willkürlichen Verhältnissen zu handeln, wie sie die ersten Strukturen bereitstellen (etwa Personen, die in *failed states* leben), und *viertens* schließlich wenn die Konstellation der Netzwerkelemente so ist, dass deren Revision (selbst wenn keine Netzwerkelemente dafür verantwortlich gemacht werden können, andere „aktiv“ zu beherrschen) eine signifikante Maximierung von Nicht-Willkürlichkeit nach sich ziehen können. Für Fälle des ersten und zweiten Typs müssen globale Institutionen primär negativ wirken. Sie müssen in der Lage sein zu unterbinden, dass Strukturen in den einzelnen Netzwerkelementen bzw. der entsprechenden Ordnungen gegenüber Dritten beherrschend wirken. Für diejenigen, die vom dritten Typ betroffen sind, müssen auch positive Leistungen erbracht werden können. Dies darf allerdings nicht zur Folge haben, dass die globalen Institutionen sich selbst der Verfassung eines Netzwerkelements angleichen.

Dieser letzte Punkt ist überaus wichtig: Die Einzelordnung sind v.a. als Ausdruck gemeinsamer Gesetzgebungstätigkeit von Betroffenen zu verstehen. Im Unterschied dazu müssen die Einrichtungen der Netzwerkstruktur primär (d.h. mit Blick auf die Problemtypen eins bis drei) in Anlehnung an das Gerichtsmodell verstanden werden. Der Judikative kommen in Demokratien (idealerweise) wesentlich zwei Funktionen zu: Sie ermöglicht es *einerseits* jedem, nicht-willkürlich überprüfen zu lassen, ob Handlungen von Einzelnen oder Institutionen angesichts des geltenden Rechts zulässig oder unzulässig waren. Damit sind sie entscheidend dafür, den rechtsförmigen Charakter der Handlungsverhältnisse überhaupt zu verbürgen. *Andererseits* haben sie als Instanzen der „judicial review“ die Aufgabe zu kontrollieren, dass die Gesetzgebung bzw. exekutive Maßnahmen den Nicht-Willkürlichkeit verbürgenden Bedingungen gemeinsamer Gesetzgebung nicht widersprechen. Genauso muss das Wirken der Netzwerkstruktur verstanden werden. In den ihr zugeordneten Institutionen müssen Einzelne, Gruppen und

¹⁵ Zugleich ist klar, dass wenn die gemeinsame Gesetzgebung nur noch den Zweck verfolgen kann zu garantieren, dass existierende Strukturen und Institutionen nicht willkürlich ihre Vermögen gebrauchen (können), die fraglichen Strukturen und Institutionen ihre Legitimität verwirkt haben.

Netzwerkelemente die Möglichkeit haben, den nicht-beherrschenden Charakter von Entscheidungen überprüfen und beheben zu lassen.

Die Institutionen der Netzwerkstruktur sollten dabei nicht einmal im Fall derjenigen subsidiär operieren, die „staatenlos“ sind. Denn auch in diesem Fall können die jeweils Handelnden beanspruchen, selbst weitestgehend die Sozialverhältnisse mitzubestimmen, in denen sie sich bewegen. Das „subsidiäre“ Operieren globaler Institutionen hätte aber zur Folge, dass alle, die von ihnen betroffen sind, ebenfalls mit einbezogen werden müssen, und das würde bedeuten, dass sich doch auf diesem Umweg ein umfassender Weltstaat herausbilden würde. Gleiches gilt für das Ziel der globalen Institutionen, eine Maximierung der Tiefe und Breite von Nicht-Willkürlichkeit zu initiieren. Denn auch dies muss auf eine Dynamisierung des Verhältnisses zwischen bislang existierenden Netzwerkelementen sowie denjenigen, die jeweils von ihnen betroffen sind, hinauslaufen und nicht einfach darauf, die bestehenden Netzwerkelemente aufzuheben.

All dies ist sehr abstrakt, was dem Ziel der vorstehenden Ausführungen geschuldet ist zu erklären, wie der Anspruch auf Nicht-Beherrschung im globalen Maßstab zu verstehen ist. Die zwei wesentlichen Dimensionen nicht-beherrschender Verhältnisse, erstens nicht der Willkür anderer ausgesetzt zu sein und zweitens selbst die Verhältnisse mitbestimmen zu können, lassen sich nicht aufeinander reduzieren. Solche Reduktionen stehen aber zumeist hinter Ansätzen, die entweder eine strikt hierarchische globale Ordnung fordern oder aber jede Form politischer Integration jenseits der Einzelstaaten ablehnen. Im ersten Fall wird die Abwehr von Willkür als letztlich nur global garantierbar betrachtet und dabei die Frage weitgehend eingeklammert, wie die Teilhabe an der weiteren Bestimmung der Verhältnisse gewährleistet werden kann. Und im zweiten Fall wird davon ausgegangen, dass bedeutsame Teilhabe an der Gesetzgebung und der Bestimmung von Exekutiven nur maximal im Rahmen von Einzelstaaten verwirklicht werden kann, weshalb beherrschende Effekte auf Dritte vernachlässigt werden. Die Weiterführung der neo-republikanischen Perspektive führt zu einem Netzwerkmodell, das beiden Dimensionen der Nicht-Beherrschung gerecht zu werden vermag, ohne dabei einer der beiden Dimensionen den Vorrang gegenüber der anderen zuzuweisen.