



3/2023

Dr. Rupert Graf Strachwitz

Eine neue Polyarchie für Europa?

Polyarchie?

Schon 1971 beschrieb der amerikanische Politikwissenschaftler Robert A. Dahl in seinem damals Aufsehen erregenden Buch »Polyarchy« die Polyarchie als wünschenswerte moderne Form der Herrschaftsausübung. Seit dem 16. Jahrhundert steht dem in Europa das Konzept des Nationalstaates als alleiniger Träger der Herrschaftsausübung entgegen, das jahrhundertlang immer bestimmender für das Zusammenleben der Menschen in Europa und darüber hinaus geworden ist. Heute wird es freilich immer mehr in Frage gestellt. Nicht nur erscheinen trans- und subnationale Strukturen vielfach ebenso attraktiver wie effektiver und erfährt der Nationenbegriff als Basis staatlicher Identifikation und Loyalität fundamentale Kritik. Ob Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt, konzentriert in weltweit rd. 200 Gebietskörperschaften, als gemeinsame und alleinige definitorische Merkmale von Souveränität und Grundgliederung globaler Staatlichkeit hinreichen, muß angesichts einer sich davon zunehmend entfernenden Realität neu überdacht werden. So hat beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland rd. 300 intergouvernementale Abkommen unterzeichnet, parlamentarisch ratifiziert und vertragsgemäß hinterlegt, die mit einem Verzicht auf Teile der Souveränität verbunden sind, während weltweit Territorien auch über längere Zeit von Strukturen beherrscht werden, die nicht in die »Familie« dieser 200 Körperschaften aufgenommen werden. Nordzypern und Transnistrien bilden dafür europäische Beispiele.

Es ist offenkundig, daß das Konzept des Nationalstaates selbst als »moderner« Verfassungsstaat nicht geeignet ist, die alleinige Basis für das Zusammenleben von Bürgerinnen und Bürgern zu bilden. Nicht nur zieht die Komplexität der Herausforderungen eine Komplexität der Strukturen nach sich und überwiegen, wie man an der Europäischen Union sehen kann, die Vorteile supranationaler Strukturen erheblich die Nachteile. Spätestens seit die Vereinten Nationen 2005 das Prinzip der Verantwortung aller Staaten für den weltweiten Schutz aller Men-

schen, verbunden mit einem Interventionsrecht, dem sogenannten R2P-Prinzip, festgeschrieben haben, ist die Feststellung zwingend, daß das System des Westfälischen Friedens (1648) und Wiener Kongresses (1815) obsolet ist.

Die Vorstellung, die Europäische Union solle zu einem Europa der Nationen, einem Bundesstaat deutscher oder amerikanischer Prägung zusammenwachsen, offenbart daher ein am 18., nicht aber am 21. Jahrhundert orientiertes Verständnis von Staatlichkeit. Zukunftsfähiger erscheint ein Europa von Regionen, wie es Alfred Heineken (1992), Robert Menasse (2012/2013) und andere in Vorschlag gebracht haben. Denn das Nationalstaatsprinzip wird nicht nur nach außen, sondern auch innerhalb der Staaten in Frage gestellt. Ein Blick auf das Grundgesetz, die Verfassung der Deutschen, zeigt, daß letztlich nicht der Bund, das international anerkannte Völkerrechtssubjekt, der primäre Träger der staatlichen Souveränität ist. Vielmehr sind dies die Länder, die den Bund konstituieren. Ähnliches sehen wir überall. So sieht sich etwa das Vereinigte Königreich heute als aus vier Nationen (England, Schottland, Wales, Nordirland) bestehender Staat; in den USA, Kanada, Australien und Neuseeland wird mit unterschiedlichen Argumenten um eine angemessene Inklusion der indigenen Völker in den jeweiligen Nationalstaat gerungen. Rußland durchlebt einen blutigen Dekolonialisierungsprozeß mit ungewissem Ausgang; auch in China und Indien melden sich vehement Minderheiten zu Wort, die sich »ihrem« Nationalstaat nicht zugehörig fühlen. Innerhalb der Europäischen Union haben sich die regionalen Strukturen in allen größeren Mitgliedsländern deutlich verstärkt. War früher Deutschland das einzige Mitgliedsland mit föderalem Aufbau, das ob seiner nie erreichten Nationalstaatsvollkommenheit belächelt wurde, so besitzen heute Regionen wie Flandern, Katalonien, Korsika oder Sizilien eine viel größere Unabhängigkeit als die deutschen Länder, von Sonderfällen wie Grönland oder den französischen Überseeprovinzen ganz zu schweigen. Es ist nur folgerichtig, daß sie sich – ebenso wie die deutschen Länder – unmittelbar in europäische Angelegenheiten einbringen, oft in historisch erstaunlichen Allianzen, wenn etwa das österreichische Bundesland Tirol, die autonome italienische Provinz Südtirol und die autonome Region Trentino-Alto Adige ein gemeinsames Büro in Brüssel unterhalten. Die Liste ließe sich fast endlos verlängern. Die Realität ist also schon jetzt eine polyarchische.

Polyarchie und Zivilgesellschaft

Zu fragen ist, ob diese Polyarchie nicht noch ein Stück weitergetragen werden sollte. Gravierende Veränderungen in der Lebensweise und Identität der Menschen legen dies nahe. Die Ausrichtung von Identifikation, Loyalität, Symbolen usw. auf den wie immer definierten Staat überhaupt und schon gar auf den Nationalstaat alter Prägung hat einem kaum entwirrbaren Loyalitätsmix Platz gemacht. In diesem Loyalitätsmix, das bei genauer Betrachtung bei jedem Menschen anders ausfällt, sind das europäische, das nationale, das regionale und das lokale Element vertreten, nimmt aber vor allem mehr und mehr das nicht Staatliche die vorderen Plätze ein. Ethnische Bindungen, etwa bei Roma, sind keineswegs erloschen. Wirtschaftliche und milieu-bestimmte Identifizierungen sind nicht zu übersehen. Vor allem aber verdrängen

zivilgesellschaftliche Bindungen, etwa an transnationale Religionsgemeinschaften, zunehmend auch an neue Bewegungen die vom Staat eingeforderten Bindungen von den vordersten Plätzen. Dies liegt nicht nur daran, daß der ausufernde Verwaltungsstaat moderner Prägung zwar Ein- oder Unterordnung, kaum aber eine emotional fundierte Loyalität hervorrufen oder bewahren kann. Daß dies anderen Staaten als Deutschland zum Teil besser gelingt, mag eine Folge von deren geringerer Größe, deutlich intensiverer Kultivierung von kulturellen Traditionen, besser gepflegter Emotionalität und vielleicht auch davon sein, daß hierzulande die Länder dem Bund, das heißt die Regionen dem Nationalstaat »die Schau stehlen«. In Wales, Katalonien, der Bretagne und Südtirol bestimmen vor allem die eigene Sprache und eigene kulturelle Traditionen die Identität der Bürgerinnen und Bürger.

Diese zu erhalten, sieht auch die Zivilgesellschaft als wichtige Aufgabe. Bayern ist hierfür ein gutes Beispiel. Nicht zu übersehende Teile der bayerischen Zivilgesellschaft, beispielsweise die Gebirgsschützen, Volksmusikgruppen und Trachtenvereine, pflegen ein ausdrücklich auf Bayern, zum Teil sogar getrennt auf Altbayern oder Franken bezogenes Selbstverständnis einschließlich einer transnationalen Affinität zu vergleichbaren Organisationen in Österreich, Südtirol und der Schweiz. Schon deshalb liegt es nahe, den Blick auf die Regionen zu einem Blick auf die dort aktive Zivilgesellschaft zu weiten.

In einer Zeit, in der wir einerseits das Recht aller Menschen auf »freie Entfaltung der Persönlichkeit« (Art. 2 GG), Meinungs- und Gewissensfreiheit (Art. 4 und 5 GG) sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 8 und 9 GG) einfordern und überhaupt die Würde jedes Menschen zum Ausgangspunkt der staatlichen Ordnung nehmen (Art. 1 GG), erscheint der Nationalstaat Deutschland, der relativ wenig emotionale Begeisterung weckt, aber das Leben der Deutschen mit 350.000 (!) Vorschriften zu regulieren sucht, diesen Wettbewerb zu verlieren. Daß sich ein nicht unwichtiger Teil der Zivilgesellschaft es sich angelegen sein und vom Staat finanzieren läßt, durch Festhalten an überkommenen Ritualen die nationalstaatliche Identitätsstiftung unverdrossen weiter zu stützen, kann insoweit nur verwundern. Gemeint sind die Flaggen- und Hymnenrituale im internationalen Wettkampfsport, die wohl noch vor einer Generation als Ausdruck des Wettbewerbs der Nationalstaaten geradezu selbstverständlich, heute aber deutlich aus der Zeit gefallen zu sein scheinen. Wünschen würde man sich beispielsweise gemischte europäische Mannschaften und Sportler und Sportlerinnen, die als Weltbürgerinnen und -bürger antreten. Damit würde der Sport einem weitverbreiteten Trend folgen: In vielen, zumal europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen ist die Relevanz der Staatsangehörigkeit ihrer Mitglieder längst auf 0 gesunken.

Bindungen, Loyalitäten und Identitätsfindung in einer zivilgesellschaftlichen Organisation kommen, so scheint es, an einer entscheidenden Stelle dem Lebensgefühl der Menschen im 21. Jahrhundert sehr viel weiter entgegen. Bekanntlich erfolgt die Mitgliedschaft in einer zivilgesellschaftlichen Organisation – ob Kirche, Sportverein, Laienchor oder Protestgruppe – stets freiwillig. Sie beruht auf einer autonomen Entscheidung, die jederzeit reversibel ist. Legt man diesen Maßstab an das Engagement der Menschen an, wird deutlich, wieviel affiner als eine

Staatsangehörigkeit dies der Beobachtung ist, daß Bürgerinnen und Bürger heute zum einen selbst entscheiden wollen, wo sie sich zugehörig fühlen und engagieren und diese Entscheidung auch häufig revidieren. Auf eine kurze Formel gebracht, heißt dies: Langfristige Bindungen sind »out«, kurzfristige Bindungen sind »in« – Staat ist »out«, Verein oder Bewegung ist »in«. Anders ausgedrückt: communities of choice erscheinen attraktiver als communities of fate. Der Staat als Konzept hat starke Wettbewerber bekommen. Es sind dies supranationale und sub-nationale ebenso wie zivilgesellschaftliche, wirtschaftliche und individualistische Strukturen.

Der Staat kann den Wettbewerb nicht dadurch gewinnen, daß er seine Wettbewerber mehr denn je mit allen nur ihm zu Gebote stehenden Mitteln zu verdrängen oder auszuschalten sucht, schon gar nicht, indem er behauptet, dieser Nationalstaat sei eine Art von anthropologischer Konstante, die aus sich selbst heraus vor dem Untergang geschützt sei. Er ist ein zeitgebundenes Konzept, und seine Zeit scheint abgelaufen zu sein oder sich zumindest dem Ablauf zu nähern. Es ist an der Zeit, über Strukturen nachzudenken, die dem Lebensgefühl der Menschen dieses Jahrhunderts entsprechen. Dazu muß »Staat« näher an die Menschen rücken und sich zugleich global öffnen – eine schwierige Aufgabe. Dabei gilt es, zum einen die Erkenntnis zu verinnerlichen, daß gesellschaftliche Entwicklungen in vielfacher Hinsicht prinzipiell unorganisierte und unorganisierbare Prozesse darstellen, zum anderen sich darüber im Klaren zu sein, daß Partizipation und Inklusion heute in der Definition der je einzelnen Identifikations- und Loyalitätsbestimmung eine größere Rolle spielen als überkommene Zugehörigkeiten. Der bürgerschaftliche Raum, in dem sich Zugehörigkeiten permanent verändern, ist hier gegenüber hierarchischen, fest gefügten Strukturen deutlich im Vorteil. Die relative Instabilität im Einzelnen sorgt hier letztlich für mehr Stabilität im Ganzen. Ein Blick in die Geschichte zeigt, daß dies bisher schon so war. Die Zahl der Vereine und Stiftungen in Deutschland, die zahlreiche politische Umwälzungen überlebt haben und sich insoweit als stabiler erwiesen haben als staatliche, ist Legion.

Zivilgesellschaft und Pluralität

Es ist nicht zu übersehen, daß die Zivilgesellschaft in ihrer Heterogenität auch Akteure umfaßt, deren erklärtes Ziel die Wiederherstellung eines Nationalstaates alter Prägung darstellt. Auch »Reichsbürger« gehören nun einmal zur Zivilgesellschaft, so wie vor 1933 Organisationen dazu gehört haben, die die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten betrieben. Als Hort, in den nur gute, europäisch oder global und in jedem Fall pluralistisch und demokratisch gesonnene kollektive Akteure aufgenommen werden, läßt sie sich nicht charakterisieren, schon deshalb nicht, weil sie prinzipiell nicht über Gatekeeper oder Strukturen verfügt, die eine Aufnahme befürworten oder ablehnen könnten. Die Zugehörigkeit ergibt sich vielmehr aus einer analytischen Beurteilung anhand der oben skizzierten und einiger anderer Kriterien und entzieht sich insoweit auch einer Selbsteinschätzung durch die Akteure selbst. Ebenso wenig können Akteure der Zivilgesellschaft (wie es nicht selten geschieht) andere von der Zugehörigkeit

ausschließen. Auch staatlichen Akteuren steht es nicht zu, durch Anwendung ihres Regulierungskatalogs, etwa die Befreiung von Steuern, eine Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft festzustellen oder diese gar zu bestimmen.

Dies alles macht den Umgang mit ihr und ihren Akteuren schwierig. Während einerseits die Zivilgesellschaft die Auswahl von Teilnehmern aus ihren Reihen – von Vertretern zu sprechen, ist mangels entsprechender Legitimation nicht korrekt – an Gesprächen meist nicht selbst bewerkstelligen kann, kann sie andererseits durch die Erhöhung der Komplexität die Lösung komplexer Probleme paradoxerweise erleichtern. Polyarchie bietet für eine Periode wie die derzeitige, in der Ordnungskonzepte und gesellschaftliche Arrangements neu ausgehandelt werden, weiterführende Optionen. Wenn Staatlichkeit in ihrer definitorischen Eindeutigkeit – der Beschränkung auf die 200 Nationalstaaten – abnimmt und Arrangements der gesellschaftlichen Ordnung unterschiedliche Ausformungen von Staatlichkeit einbeziehen müssen, erhöht der Einbezug einer grundlegend verschiedenen Organisations- und Handlungslogik zwar möglicherweise den zu leistenden Debattenaufwand, wirkt aber zugleich durch die damit einhergehende Pluralität einer konfrontativen Debatte zwischen unterschiedlichen staatlichen Akteuren entgegen. In Ansätzen ist dies längst gebräuchlich. So erfordern beispielsweise die verfassungsrechtliche Teilautonomie der Länder und die Stellung des Bundesrates als oberstes Verfassungsorgan des Bundes zwingend eine Berücksichtigung der Stimmen und Belange der Länder. In ganz Europa zeichnet sich ab, daß die Stimme und Belange der Regionen an Gewicht und Wirkungsmacht zunehmen. Eine Stimme und Berücksichtigung der Stimmen und Belange der Zivilgesellschaft kann diesen Dialog wesentlich erweitern und ihn zugleich entschärfen. Überdies trägt dies der Entwicklung Rechnung, daß die Bürgerinnen und Bürger ihre Teilhabe an der res publica immer stärker artikulieren und einfordern. Die Partizipation der Zivilgesellschaft an der Dekonstruktion der Alleinherrschaft der Nationalstaaten erscheint von daher nicht nur notwendig, sondern auch wünschenswert. Deliberative Demokratie und Polyarchie erscheinen als Schlüssel zu deren Resilienz, auch und gerade deshalb, weil Zivilgesellschaft an der Ausübung von Herrschaft im engen Sinn keinen Anteil hat.

In seinem 2012 auf Deutsch erschienenen Buch ‚Wie man die Welt regiert‘ spricht der indisch-amerikanische Politikwissenschaftler Parag Khanna von einem »fetzigen Tanz zwischen dot.gov., dot.com. und dot.org.«, der allein geeignet sei, aus der von ihm schon damals als solche beschriebenen Polykrise der gesellschaftlichen Ordnung herauszuführen. Es sind nicht nur die subnationalen staatlichen Strukturen, sondern – wohlgemerkt durchaus neben den Strukturen der Wirtschaft – gerade auch die gemeinwohlorientierten, aber nicht staatlichen Strukturen, die schon aus Einsicht in die Notwendigkeit von Subsidiarität, aber auch wegen der zur Bewältigung notwendigen Pluralität der Ansätze zusammenwirken müssen. Das in der Regel dagegen ohnehin nur als polemisches Totschlagsargument taugliche Gegenargument der Partikularinteressenvertretung erscheint demgegenüber schon deshalb als nicht stichhaltig, weil entgegen Hegels euphemistischer Behauptung dieses sehr wohl auch gegen die Nationalstaaten gebraucht werden kann. Deren europäischer Dialog bietet dafür Anschauungsmaterial in Fülle.

Autor:

Dr. Rupert Graf Strachwitz ist Politikwissenschaftler, Lehrbeauftragter an mehreren Hochschulen, Vorsitzender des Vorstandes der Maecenata Stiftung und ehem. Direktor des Maecenata Instituts. Seine Forschungsschwerpunkte sind Zivilgesellschaft, Stiftungswesen, Philanthropie, Bürgerengagement, Politik und Zivilgesellschaft. Von 1997 bis 2023 leitete er das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin. 2011 gründete er die Maecenata Stiftung, München. Nebenbei ist er als freiberuflicher wissenschaftlicher Publizist und Berater im Stiftungswesen tätig.

Kontakt: rs@maecenata.eu [mailto:](mailto:rs@maecenata.eu)

Web: www.maecenata.eu

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland
Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)
Michaelkirchstr. 17/18
10179 Berlin
Tel: +49 30 62980-115
newsletter@b-b-e.de
www.b-b-e.de