

Demokratie und Menschenrechten (246–255) und die Rolle von Religion in der „civil society“ (256–275) werden getestet. Endete dieser Aufsatz bereits mit einer Anfrage an die „Wirksamkeit gläubiger Menschen“, so erweitert der Schlußbeitrag diese Anfrage auf alle Deutschen hin und konfrontiert ihre Passivität mit der Judenverfolgung der NS-Zeit.

Nur zwei Bemerkungen: Wären nach der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1789 nicht auch die folgenden Erklärungen von 1793 oder die von 1795 heranzuziehen, die jedesmal eine neue Sicht auf Menschen und Bürger eröffnen? Handelt es sich *nur* bei der Erklärung von 1789 um einen Schlüssel für die Moderne oder auch bei den anderen Erklärungen, mit ihrer Betonung von Gleichheit, Solidarität und samt den Pflichtenkatalogen? Enthalten sie zu einseitige, gar restaurative Ansätze oder sind sie das Wetterleuchten einer uns „drohenden“ Zeit?

Ein Wort noch zu dem bekannten Satz „daß der heutige Staat ... von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann“ (267). Gegen zwei zu enge Auslegungen ist meines Erachtens dieser wichtige Satz abzusichern: Er hat Bedeutung ja nicht bloß für den Staat; sondern für jedes Geschöpf, den Menschen selbst, wie auch für seine „Produkte“, darunter den Staat; er gilt also nicht nur für den modernen Staat und auch nicht lediglich für den Staat. Zweitens sind Voraussetzungen politischen Lebens nicht nur in religiösen Haltungen zu suchen. Denn so verstanden geriete die Analyse zu kurz. Vielleicht ist Böckenfördes Sicht von der politischen Notwendigkeit der Religion durch Carl Schmitts Erkenntnis beeinflusst, daß alle wichtigen politischen Begriffe vordem religiöse gewesen seien. Wer mit Jan Assmann den Gedanken ergänzt und sagt, alle wichtigen theologischen Begriffe seien vormalig politische gewesen, und diese Erkenntnis auch bestätigt findet, wird auf andere Voraussetzungen – anthropologischer Art – stoßen und dann über religiöse Umbrüche oder Abschmelzungen weniger beunruhigt sein müssen; denn diese anthropologisch-politischen Voraussetzungen wären, übrigens auch für die Scholastik, sehr tief im menschlichen Leben eingelagert, tiefer als ausgesprochen religiöse Haltungen.

Böckenförde geht es insgesamt darum, eine

konkrete und wertgebundene Staatslehre zu entwickeln und als Orientierungsraster anzubieten; Politik als gestaltende Kraft zu erhalten und sie gegenüber wirtschaftlichen Kräften (66) zu stärken. Andererseits ist Staat nicht mit Rechtsstaat gleichzusetzen; er ist mehr, ist eine Kraft und ein auf seine Entscheidungen antwortendes Bündel an Entscheidungen. Damit richtet sich Böckenförde einerseits gegen die Verherrlichung der Entscheidung um der Entscheidung willen, verwahrt sich aber zugleich gegen ein die Verantwortung schmälernendes zwingendes Ableiten konkreter Entscheidungen aus vorgegebenen Grundurteilen (223, 237, 251). Leitmotiv ist dabei, im sorgfältigen Unterscheiden Gründe für das Bestehende zu suchen und sich für neue Anforderungen behutsam zu öffnen.

Norbert Brieskorn SJ

CZEMPIEL, Ernst-Otto: *Kluge Macht*. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. München: C. H. Beck 1999. 274 S. Lw. 48,-.

Ernst-Otto Czempel beschreibt im vorliegenden Buch den Übergang von der „Staatenwelt“ zur „Gesellschaftswelt“ und analysiert ihn im Hinblick auf seine Bedeutung für eine veränderte Konzeption der Außenpolitik. Wer sind die neuen politischen Akteure in einer Welt, in der der Nationalstaat denationalisiert wird? Anders als im Herrschaftssystem des 19. Jahrhunderts gibt es heute zum Beispiel transnationale Unternehmen, die selbst Außenpolitik machen, und Nichtregierungsorganisationen geben auf manchen Feldern den gewählten politischen Eliten ihre Handlungsstrategien vor. Die klassischen Eliten können nicht mehr weitgehend unbemerkt Realpolitik im Sinn einer Kabinettpolitik betreiben, sondern unterliegen auch in der Außenpolitik dem Einfluß einer Gesellschaft, die dem politischen System ihre eigenen Interessen vorgibt. Herrschaft ist ein dynamischeres Verhältnis geworden. Dies gilt sogar für Ziele wie die Sicherheitspolitik und ganz selbstverständlich für die Wirtschaftspolitik: „Potentielle Kunden kann man nicht umbringen“, fordert die Gesellschaft, die sich im Lauf der Demokratisierung vom politischen System emanzipiert hat.

In einer Zeit, in der Staaten und Gesellschaften über vielfältige wirtschaftliche Verflechtung und

multinationale Netzwerke verbunden sind, verringert sich mit der gegenseitigen Interdependenz die Gestaltungsmacht der politischen Akteure zu Gunsten der gesellschaftlichen. Wurde in der Staatenwelt Sicherheit im Rahmen einer nationalen Außenpolitik durch größtmögliche Verteidigungsfähigkeit hergestellt, so entsteht sie in der Gesellschaftswelt dadurch, daß es in einem Kontext der Kooperation keine potentiellen Gegner mehr gibt. Czempiel folgt hier weitgehend der liberalen Schule der internationalen Beziehungen: Sie sieht Politik als das Produkt von Interaktion. Machtausübung besteht darin, Netzwerke von Akteuren in eine nur mehr schwer auflösbare Zusammenarbeit einzubinden und ein vielfältiges Geflecht von Kooperationen auszulösen. Die Anwendung von Gewalt bleibt ein Extremfall.

In diesem Ansatz liegt sicherlich die innovative Kraft des Buchs: Czempiel bindet die Politik durch seine nüchterne Analyse an die Gesellschaft zurück. Er arbeitet mit einem Gesellschaftsbegriff, der die Handlungsmacht der verschiedensten Akteure, Gruppen und Organisationen sowie die komplexe Art und Weise, wie sie in verschiedenen Regionen der Welt aufeinander bezogen sind, mit einschließt. Sicherheit, wie sie Außenpolitik herstellen soll, ist über politische Diskurse gesellschaftlich konstruiert und reflektiert darin die Interessen entsprechender Gruppen. Der klassische Ansatz einer realistischen Schule, die sich auf Gewaltursachen wie die Systemanarchie der Staaten und auf gewaltsam durchzusetzende Machtmittel zur Eindämmung beschränkt, kann dagegen in einer Gesellschaftswelt keine Sicherheit mehr herstellen. Dieser Ansatz beruht auf Konfrontation und im Extremfall Isolation.

In zahlreichen Details beschreibt der Autor, wie drei verschiedene Formen der Machtausübung heute wirken. Dabei geht er auf die Prozesse der europäischen Einigung bis hin zur Osterweiterung ebenso ausführlich ein wie auf das transatlantische Verhältnis, die Frage der internationalen Organisationen und die neuen Konflikte im Balkan.

Die direkte Einwirkung auf einen Akteur, also Beziehungsmacht, ist das Paradigma der Staatenwelt und auch heute noch das tägliche Brot von

Diplomatie und Politik. Sie ist aber gefährlich, weil sie zur Gewaltanwendung neigt. Dies läßt sich daran erkennen, daß Militärbündnisse heute wieder hoch im Kurs stehen und auch dort mit Gewalt intervenieren, wo Organe der kollektiven Sicherheit ein Monopol der Gewaltanwendung haben. Der Mißerfolg des neuen Interventionismus der NATO im Kosovo ist ein bezeichnendes Beispiel dafür.

Die Ausübung von struktureller Macht dagegen hat nicht nur ein Abschreckungsgleichgewicht im Blick, sondern die Tatsache, daß Macht aus politischen und wirtschaftlichen Gestaltungsressourcen, aus Humankapital stammt. Hier gibt es ein extremes und deshalb konflikttreibendes Wohlstandsgefälle zwischen verschiedenen Gesellschaften. Der alte Begriff der „balance of power“ ist in diesem neuen Kontext zu sehen. Gerade dann kommt es nicht auf Bedrohungsszenarien, sondern auf Vertrauensbildung im Rahmen der Organisationen der Vereinten Nationen an. Strukturen der Kooperation müssen geschaffen werden.

Governance als dritte Form der Machtausübung zielt auf einen Prozeß gemeinschaftlicher Problemlösung und auf die Erzeugung eines Konsenses. Alle Beteiligten sollen gemeinsam die Vorgänge kontrollieren und sie so steuern. Die gesellschaftliche Anbindung der Machtausübung gleicht dann der der Innenpolitik, bei der viele gesellschaftliche Gruppen in einem öffentlich sichtbaren Kontext an der Suche nach einer politischen Lösung beteiligt sind.

E.-O. Czempiels Plädoyer für eine kooperative Struktur ist überzeugend. Die Vielzahl einzelner Maßnahmen, die dazu führen sollen, sind nicht immer neu: Früherkennung von Konflikten, eine Kultur der Prävention, Mechanismen zur Demokratisierung wurden bereits vorgeschlagen und scheiterten oft am politischen Willen von Eliten oder dem zu kurz gegriffenen Eigeninteresse demokratischer Gesellschaften. Dies erinnert an Alexis de Tocqueville: So sehr ein politisches System auch dafür sorgen kann, seine Bürger zur Demokratie zu erziehen, zuletzt kommt es doch auf die Freiheitsliebe des einzelnen und seinen Willen zum Beispiel zu gesellschaftlicher Selbstorganisation an. Interessant bleibt ein struktureller Ansatz Czempiels: Immer

wieder kommt er darauf zurück, daß die OSZE viel stärker aktiviert werden müßte, weil sie im euro-atlantischen Raum im Gegensatz zu EU und NATO als einzige Organisation Netzwerke jenseits der Konfrontations- und Ausschlußmechanismen der Staatenwelt herstellen kann. Hier schafft er durch sein Buch konkreten Handlungsspielraum im Interesse einer neuen Außenpolitik.

Michael Schöpf SJ

NAGEL, Ernst Josef: *Minderheiten in der Demokratie*: politische Herausforderung und interreligiöser Dialog. Stuttgart: Kohlhammer 1998. 278 S. (Theologie und Frieden. 16.) Kart. 49,80.

Die Minderheitenproblematik könnte zu einem der wichtigsten Themen der kommenden Jahrzehnte werden. Vielfältige ethnische, kulturelle und religiöse Konflikte und damit verbundene Sezessionsbewegungen, die in den vergangenen Jahren in fast allen Teilen der Welt festzustellen waren, zeigen mehr als deutlich, daß ohne angemessene Rechte für Minderheiten kein friedliches Zusammenleben möglich ist. Dies gilt um so mehr heute, da der Prozeß der Globalisierung zu einer wachsenden Pluralisierung auch jener Gesellschaften führt, die bisher verhältnismäßig einheitlich waren, wie etwa die Bundesrepublik Deutschland. Dieses Problem besteht aber nicht nur in weniger entwickelten Ländern, sondern ist gerade auch für Demokratien wichtig, die nicht zu Mehrheitsdiktaturen werden dürfen, sondern stets an die Menschenrechte zurückgebunden bleiben müssen. Der Umgang mit Minderheiten und rechtlich abgesicherte Lebensräume für sie sind ein entscheidender Prüfstein, gerade dann, wenn es sich um Fremde (Staatsbürgerschaft, Ethnien, Religionen) handelt.

Ernst J. Nagel, viele Jahre Leiter des Instituts für Theologie und Frieden und Professor an der Bundeswehrhochschule in Hamburg, hat zu diesem Themenkreis ein anregendes und hilfreiches Buch vorgelegt. Nach einer kurzen, den Wegweisenden Einleitung behandelt das erste Kapitel die „Minderheitenfrage in ihrer historischen Zuspitzung“, wobei es vor allem um den Bezug zur Idee und geschichtlichen Entwicklung des (territorialen) Nationalstaats und des Souveränitätsprinzips geht. Die Auswirkungen auf die Politik von und gegenüber Minderheiten und die impe-

rialistischen Folgen stehen dabei im Mittelpunkt. Dabei werden zahlreiche verfassungsgeschichtliche und staats- wie rechtsphilosophische Entwicklungen angesprochen, die auch über das gestellte Thema hinaus von Interesse sind. Das zweite Kapitel behandelt zunächst einige historische „Lösungsversuche“, um dann den Minderheitenschutz im Völkerrecht von der Zeit des Völkerbunds bis in die Gegenwart darzustellen.

Im dritten Kapitel geht es um „Eckpunkte des interreligiösen Dialogs“, vor allem um die Beziehung von Christentum und Islam bzw. Judentum, wobei die Neubesinnung der katholischen Kirche seit dem Zweiten Vatikanischen Konzil im Mittelpunkt steht. Das vierte Kapitel ist überschrieben: „Kirche und religiöse Minderheiten: Weltkirchliche Öffnung – teilkirchlicher Tribalismus“ und beschäftigt sich vor allem mit der Praxis der katholischen Kirche im Feld des interreligiösen Dialogs. Vorgestellt werden die römischen Dialogkommissionen und ihre in vieler Hinsicht neue Wege eröffnende Arbeit, während sich die deutsche Kirche wegen erheblicher Defizite in diesem Feld sehr kritische Worte gefallen lassen muß. Kritik übt Nagel auch am Mangel an innerkirchlichem Dialog, etwa in römischen Verfahren.

Ein kurzes, die wesentlichen Ergebnisse auf den Punkt bringendes fünftes Kapitel „Bilanz“ schließt das Buch ab. Von besonderem Gewicht ist der theologisch begründete Hinweis von Nagel: „Diese theologische Selbstbesinnung hat zugleich zur Folge, daß das eigene Dialogverhalten nicht vom Wohlverhalten des Partners abhängt. Gerade die Forderung nach Reziprozität führt in die Irre, da immer wieder Versagen der anderen Seite als hinreichender Grund für eigene Dialogverweigerung dient. Theologisch begründete Dialogverpflichtung hingegen, die um der eigenen Identität willen und unbeschadet der Antwort anderer vorliegt, durchbricht den Teufelskreis der Eigenent- und Fremdbeschuldigung, der in der Minderheitenfrage jeden Fortschritt verhindert“ (266).

Dieses Buch ist von größter Aktualität, vor allem deshalb, weil den Religionen und Kirchen als zivilgesellschaftlichen Akteuren eine im Guten wie Schlechten entscheidende Rolle zufällt, wenn es um ein gedeihliches Miteinander oder zumindest Nebeneinander von Mehrheiten und Min-