

Die vielen Staaten in der einen Welt – eine Apologie

von Josef Isensee

Im Zeichen der Globalisierung rückt der Weltstaat aus dem Reich der politischen Utopie in die Nähe realisierbarer Vorstellungen. Die bestehende Vielzahl der Staaten erscheint zunehmend atavistisch. Sie gerät unter Rechtfertigungsdruck, vor allem angesichts der Menschenrechte, die universale Geltung beanspruchen. Die alte Frage der Philosophie nach der Rechtfertigung des Staates – warum überhaupt Staat und nicht anarchische Freiheit? – wandelt sich: wenn denn schon Staat, warum denn die vielen und nicht ein einziger? Die Antwort hängt davon ab, ob der Staaten-Pluralismus eher als eine kosmopolitische Lösung geeignet ist, den Frieden zu sichern, die Menschenrechte zu gewährleisten, Solidarität zu vermitteln und die rechtlichen Bedingungen für die Entfaltung des Menschen hervorzubringen.

In times of globalisation a World State seems no longer political utopia, but almost a realistic possibility. The present multitude of states becomes more and more atavistic, especially when looking at human rights demanding universal acceptance. The classical question of political philosophy – “why preferring statehood instead of anarchic freedom?” – is changing to “why should there be many states instead of a single one?”. The answer depends on whether a plurality of states can be more effective than a World State in securing peace, guaranteeing human rights, encouraging solidarity, and providing the legal prerequisites for individual freedom.

I. Effekt der Globalisierung: das Pluriversum der Staaten

Globalisierung gilt als der vorherrschende Zug der Zeit. Wer von ihr redet, in welchem Sinne auch immer, braucht sich nicht mit Begründungen und Beweisen aufzuhalten. Das bloße Wort wirkt schon als unwiderlegliches Argument. Seine Bedeutung ist diffus. Doch das mindert nicht seine Magie, im Gegenteil: Es macht sie erst möglich. Globalisierung – das ist Realitätsbeschreibung oder Zukunftsvision, Vorstellung der Welt, wie sie ist, oder wie sie kraft eines unaufhaltsamen Trends zu werden sich anschickt, dem einen Grund zur Hoffnung, dem anderen zur Furcht. Geläufige Assoziationen, die das Wort auslöst, sind: Wechselbeziehungen zwischen allen Ereignissen und Entwicklungen auf diesem Planeten; internationale Wirtschafts-, Wissenschafts- und Politikverflechtung; weltweite Kommunikation und Ablösung der Außenpolitik durch Weltinnenpolitik; mensch-

heitliche Solidarität; einheitliche zivilisatorische und rechtliche Standards; eine Menschheitskultur, in der alle regionalen Kulturen aufgehen; eine einzige Weltgesellschaft: das „globale Dorf“, in dem sich die *global players* tummeln.¹ Im Namen der Globalisierung sammeln sich selektive Wahrnehmungen, übertreibende Darstellungen, unsichere Prognosen. Allen aber liegt die Annahme zugrunde, dass die Globalisierung zur Schwächung, wenn nicht zur Aufhebung der Staaten führen werde, dass sie sich über deren Grenzen hinwegsetze, die Souveränität stürzen und am Ende einmünden werde in übernationale Strukturen, letztlich in irgendeine planetarische Ordnung, eine Weltföderation, eine kosmopolitische Demokratie.²

Die heutige Wirklichkeit ergibt jedoch ein völlig anderes Bild: die Verstaatlichung unseres Planeten. Die Erde ist ohne Rest verteilt unter den Staaten, die politische Landkarte flächendeckend eingefärbt; die weißen Flecken sind verschwunden. Selbst das hohe Meer, seit dem Sieg der Lehren Hugo Grotius' staatsfrei: *res communis omnium*, wird zunehmend dem alleinigen Herrschafts- und Nutzungsanspruch der Anliegerstaaten unterworfen, die ihre Küstengewässer ausweiten, sie um eine Anschluss- und eine exklusive Wirtschaftszone ergänzen und sich souveräne Rechte über den Festlandsockel zur Erforschung und Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen vorbehalten.³ Noch nicht einmal die Zahl der Staaten hat sich im „Zeitalter der Globalisierung“ verringert, im Gegenteil: Aus dem Zerfall der Kolonialimperien und aus dem Zusammenbruch von Mehrvölkerstaaten, der Sowjetunion und Jugoslawiens, sind viele neue (National-) Staaten hervorgegangen. Derzeit werden etwa 200 gezählt. Die Vereinten Nationen, die im Jahre 1945 bei ihrer Gründung 51 Mitgliedstaaten umfassten, kommen im Jahr 2002 auf deren 191 (die beiden jüngsten: die staatliche Neugeburt Ost-Timor und die lange Zeit bündnisscheue Schweiz). Die bisherige Bilanz der Globalisierung: Die Staaten haben sich vermehrt und über die ganze Erde verbreitet. Die Eine Welt, wie sie heute besteht, manifestiert sich in der globalen Präsenz des

- 1 Repräsentativ für die zahllosen, auch widersprüchlichen Deutungen von Globalisierung die Texte der von U. Beck herausgegebenen Sammelwerke „Politik der Globalisierung“ (Frankfurt/M., 1998) und „Perspektiven der Weltgesellschaft“ (Frankfurt/M., 1998); ders.: Was ist Globalisierung?, Frankfurt/M., 1999; Habermas, J.: Die postnationale Konstellation, Frankfurt/M., 1998, 79ff., 91ff.; Link, W.: Die Neuordnung der Weltpolitik, München, 1999; Weizsäcker, C. Ch. v.: Logik der Globalisierung, Göttingen, 1999, 47 ff.; Mestmäcker, E.-J./Engel, Ch. (Hg.): Globale Netze und lokale Werte, Baden-Baden, 2002; Höffe, O.: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München, 2002, 13 ff.
- 2 Neuere kosmopolitische Modelle: Höffe, O.: Vision: föderale Weltrepublik, 2000; ders.: Demokratie, a.a.O., 229 ff.; Beck, U.: Globalisierung, a.a.O., 159 ff. Vgl. auch Ermacora, F.: Weltstaat eine Staatsutopie?, in: Internationale Festschrift für Alfred Verdross, München, 1971, 85 ff. Habermas, J., a.a.O., 160 ff.
- 3 Vgl. das UN-Seerechtsübereinkommen von 1958 in der Modifikation des Übereinkommens von 1982. Dazu Ipsen, K.: Völkerrecht, München, 1999, 723 ff.; Vitzthum, W. Graf: Raum, Umwelt und Wirtschaft im Völkerrecht, in: ders. (Hg.): Völkerrecht, Berlin, 1997, 393 ff., hier 421 ff.

Staates. Zugespitzt: Die Verfassung der Weltgesellschaft ist das Pluriversum der Staaten.⁴

Dieser Weltzustand ist alles andere als selbstverständlich. Denn der Staat, wie er sich heute als Modell politischer Organisation durchgesetzt hat, ist ein Geschöpf der europäischen Neuzeit, Werk okzidentaler Rationalität, geprägt durch die Erfahrungen und Bedürfnisse des alten Kontinents.⁵ Gleichwohl erfährt seine Übertragung auf außereuropäische Kulturkreise keinen Widerstand (anders übrigens die Rezeption europäischer Verfassungselemente wie der parlamentarischen Demokratie). Vielmehr wird der Staat als Mittel zur Erreichung und Festigung der politischen Unabhängigkeit ergriffen und angenommen. In seinen formalen Strukturen vermag er sich denn auch den unterschiedlichsten Gegebenheiten anzupassen und unterschiedlichen Zielen zu dienen.

Der hergebrachte Idealtypus des Staates zeichnet sich vor allen anderen Organisationen aus durch Souveränität nach außen wie nach innen: als macht-bewehrte Handlungseinheit, die keine höhere Macht über sich und nur gleiche Mächte neben sich anerkennt, auf ihrem Territorium impermeabel für andere Staaten, fähig, ihren Willen frei zu bilden und gegen widerstreitende innere Mächte durchzusetzen und kraft ihres Gewaltmonopols den Frieden unter den Bürgern zu gewährleisten.⁶ An diesen Typus knüpft der völkerrechtliche Staatsbegriff an mit seinen drei Elementen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Er stellt grundsätzlich nicht ab auf die Legitimität der Herrschaft, sondern auf deren Effektivität. Herkömmlich fragt er nicht nach der Binnenstruktur, nach der inneren Macht- und Rechtslage, nach Inhalt und Form der Verfassung. Eben

4 Der Begriff geht zurück auf *Schmitt, C.*: Der Begriff des Politischen, Berlin, 1954 (Text von 1932), 54: „Die politische Welt ist ein Pluriversum, kein Universum.“ – Der Begriff Weltgesellschaft wird hier im Sinne von *N. Luhmann* verwendet (Der Staat des politischen Systems, in: *Beck, U.*: Perspektiven, a.a.O., 345 ff., hier 373 ff.).

5 *Weber, M.*: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, 1964 (zuerst 1922), 2. Hbb., 1034 ff.; *Krüger, H.*: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, 1966, 32 ff.; *Quaritsch, H.*: Staat und Souveränität, Bd. 1, Frankfurt/M., 1970, 20 ff., hier 243 ff. In der Staatstheorie wie in der Geschichtswissenschaft besteht Streit darüber, ob der Staatsbegriff auf den modernen Staat zu beschränken und vormodernen Herrschaftsformen das Prädikat des Staates vorzuenthalten sei (dazu mit Nachweisen *Quaritsch, H.*, a.a.O., 32 ff.). Die Frage braucht hier nicht entschieden zu werden. Gegenstand der Betrachtungen ist allein der „moderne Staat“, der hier aus Gründen der Vereinfachung generell als Staat figuriert.

6 Zu Begriff, Genese und Struktur des modernen Staates *Hintze, O.*: Wesen und Wandlung des modernen Staates (1931), in: ders.: Staat und Verfassung, Göttingen, 1962, 470 ff.; *Kern, E.*: Moderner Staat und Staatsbegriff, Hamburg, 1949; *Quaritsch, H.*, a.a.O., 20 ff.; *Krüger, H.*, a.a.O., 32 ff., hier 83 ff.; *Skalweit, S.*: Der „moderne Staat“, Opladen, 1975; *Grewe, W.*: Epochen der Völkerrechtsgeschichte, Baden-Baden, 1984, 173 ff.; *Anter, A.*: Max Webers Theorie des modernen Staates, Berlin, 1995; *Isensee, J.*: Staat und Verfassung, in: *Isensee, J./Kirchhof, P.* (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (= HStR), Bd. I, Heidelberg, 1995, § 13 Rn. 26 ff.; *Schulze, H.*: Staat und Nation in der europäischen Geschichte, München, 1999, 19 ff.; *Reinhardt, W.*: Geschichte der Staatsgewalt, München, 2000.

deshalb lassen sich unterschiedliche Erscheinungen unter den einen Staatsbegriff subsumieren, demokratische wie autokratische, rechtsstaatliche wie despotische, föderale wie unitarische. Staatsqualität im Sinne des Völkerrechts eignet den Vereinigten Staaten von Amerika wie den Vereinigten Arabischen Emiraten, der Volksrepublik China wie dem Fürstentum Liechtenstein.⁷

II. Vom Pluriversum zum Universum – unaufhaltsame Entwicklung?

Der Charakter des Staates wandelt sich – eine Folge der Globalisierung, mehr aber noch eine ihrer Ursachen. Der einzelne Staat erweist sich immer weniger den Aufgaben gewachsen, die sich im Wandel der gesellschaftlichen Bedürfnisse erheben. Auf sich gestellt, vermag er schon seinen klassischen Aufgaben, wie der äußeren und der inneren Sicherheit, nicht mehr zu genügen. Vollends versagt er vor den neuartigen Herausforderungen des transnationalen Marktes, des Verkehrs, der Kommunikation, des Umweltschutzes. Um seine Funktionsfähigkeit zu bewahren, ist er genötigt, mit anderen Staaten zu kooperieren, sich in supranationale Zweckverbände einzugliedern, ihnen Hoheitsbefugnisse zu übertragen und nationale Selbstbestimmung einzutauschen gegen supranationale Mitbestimmung. Das Gewicht der internationalen Organisationen nimmt stetig zu. Sie bilden eine Handlungs- und Machtebene oberhalb der Staaten, welche die Staatsgewalt hergebrachter Fassung relativiert und ihren Entscheidungsspielraum einengt. Die Weltgemeinschaft übernimmt die Garantie für die universale Geltung der Menschenrechte. Sie behält sich die humanitäre Intervention gegenüber Staaten vor, die sie in flagranter Weise verletzen, und unterwirft die verantwortlichen Akteure ihrer Strafgewalt, die sie im ständigen internationalen Strafgerichtshof ausübt.⁸ Der Umfang der inneren Angelegenheiten des Staates, herkömmlich als *domaine réservé* abgeschottet gegen externe Eingriffe, schrumpft; die internationale Gemeinschaft trifft Vorgaben für die Verfassung und dekretiert, was „good governance“ ist. In der internationalen Szene drängen nichtstaatliche Akteure („non-governmental organizations“), insbesondere trans-

7 Der völkerrechtliche Staatsbegriff geht zurück auf die Drei-Elemente-Lehre G. Jellineks (Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1900, 355 ff.). Zum heutigen Verständnis: Hailbronner, K.: Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Vitzthum, W. Graf (Hg.): Völkerrecht, Berlin, 1997, 181 ff., hier 204 ff.; Ipsen, K., a.a.O., 54 ff.

8 Dazu Ambos, K.: Zur Rechtsgrundlage des internationalen Strafgerichtshofs, in: ZStW 111 (1999), 175 ff.; Blanke, H.-J./Molitor, K.: Der internationale Strafgerichtshof, in: AVR 39 (2001), 142 ff.; Lagodny, O.: Legitimation und Bedeutung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, in: ZStW 113 (2000), 800 ff. – Zur humanitären Intervention: Isensee, J.: Weltpolizei für Menschenrechte, in: JZ 1995, 421 ff.

national tätige Unternehmen, auf Mitsprache und brechen den überkommenen außenpolitischen Monopolanspruch des Staates. Seine Gebiets- und Personalhoheit verliert den Charakter der Ausschließlichkeit. Das Staatsgebiet wird permeabel, die Staatsangehörigkeit durch Mehrstaatigkeit pluralisiert. Die Nationen fließen ineinander. Die alten Nationalstaaten werden von ihrem Fundament her umgewälzt durch den Massenzustrom von Immigranten aus fremden Kulturkreisen, welche die autochthone Bevölkerung überlagern und die bisherige ethnische wie kulturelle Homogenität auflösen, ohne dass Aussicht besteht, dass sie sich in absehbarer Zeit assimilieren oder mit der bisherigen zu einer neuen Nation zu verschmelzen. Unabsehbar sind die Folgen für den Frieden und den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft, für die nationale Identität, für die politische Form.

Den Zeitgeist ergreift eine Phobie vor Grenzen. Die Aufhebung einer Grenze gilt unbesehen als gute Tat. Die Staatslehre verschleißt den Modebegriff der Offenheit, um die zeitgerechte Qualität des Staates zu bezeichnen, und lässt offen, was offene Staatlichkeit bedeutet und was die Offenheit vom Staat übrig lässt, ob seine Identität neu bestimmt oder preisgegeben werden soll.

Vielleicht zeichnet sich das Ende des *Nationalstaates* ab, in ihm die nach bisheriger Erfahrung optimale Voraussetzung der Demokratie als Staats- und Regierungsform.⁹ Doch selbst wenn diese Prognose zuträfe, wäre darin nicht das Ende des Staates als solchem beschlossen, sondern nur das einer seiner Spielarten. Auch sonst wäre es voreilig, aus der Evolution des Staates auf seinen Untergang zu schließen. Autarkie ist kein Wesentlichkeitsmerkmal des *modernen* Staates,¹⁰ noch nicht einmal ein politisches Ideal. Der geschlossene Handelsstaat, den Fichte propagierte, ruht auf dem Friedhof der Philosophiegeschichte. Wohl aber ist wie eh und je Wesensmerkmal des Staates die Fähigkeit, am internationalen Verkehr teilzunehmen.¹¹ Nunmehr figuriert internationale Offenheit als Charakter-

9 Hier ist eine terminologische Klarstellung angebracht: Der „Nationalstaat“ gründet auf einem Volk, das, vor jeder rechtlichen Definition durch die Staatsangehörigkeit, durch den politischen Willen zu gemeinsamer staatlicher Existenz geeint, also in sich konsistent ist, gleich, an welche Merkmale wirklicher oder vermeintlicher Gemeinsamkeit (Abstammung, Geschichte, Kultur, Sprache, Religion, etc.) die Willenseinheit anknüpft (näher *Isensee, J.*: Nationalstaat und Verfassungsstaat – wechselseitige Bedingtheit, in: Festschrift für Gerd Roellecke, Stuttgart u. a., 1997, 137ff., hier 139ff.). Im Sprachgebrauch werden aber auch die einzelnen Staaten ohne Rücksicht auf ihre nationale Fundierung im Verhältnis zu supranationalen oder internationalen Gemeinschaften als Nationalstaaten bezeichnet. Der vorliegende Text hält sich an die erste, inhaltliche Bedeutung des Wortes.

10 Im Unterschied zur *αὐτάρκεια* bei *Aristoteles*. Diese freilich ist ethisch bestimmt, als die auf das Gemeinwohl ausgerichtete vollkommene Gemeinschaft, die alle anderen Gemeinschaften mit ihren partikularen Zielen integriert.

11 Nach Art. 1 der Montevideo-Konvention vom 26. Dezember 1933 über die Rechte und Pflichten der

zug,¹² sie ist Ausdruck seiner symbiotischen Existenz. Die Umstände zwingen ihn zu internationaler Kooperation. Darin liegt keine Einschränkung, sondern eine Bedingung seiner Handlungsfähigkeit. Der Verfassungsstaat macht aus der Not eine Tugend und erhebt die Zusammenarbeit zur Verfassungspflicht.¹³ Auch die Eingliederung in einen supranationalen Zweckverband ist eher ein Zeichen seiner Überlebenskunst als seiner Untergangsreife. Er passt sich den neuen Gegebenheiten seiner Umwelt an und bewahrt dadurch seine Vitalität. Er erweitert und steigert seine Effizienz, indem er neue Handlungsebenen schafft, auch wenn er dafür Hoheitsbefugnisse opfert, und gewinnt neue Dimensionen der Machtausübung. Die Souveränität als solche gibt er jedoch nicht preis, solange er der maßgebende Akteur auf supranationaler Bühne („Herr der Verträge“) bleibt.¹⁴ Sollte jedoch der supranationale Verband am Ende selber Staatsqualität erlangen, so verlören seine Mitglieder die ihre; doch der Staat als Organisationskategorie, der nicht abhängt von seinen individuellen Erscheinungen, bliebe unangefochten. Überhaupt haben die internationalen Organisationen den Staat nicht absorbiert und nicht überflüssig gemacht. Noch ist die internationale Gemeinschaft im Wesentlichen Staatengemeinschaft. Die Staaten sind weiterhin die Träger der internationalen Ordnung, die eigentlichen Schöpfer und Garanten des Völkerrechts.¹⁵ Im Ernstfall der Terroranschläge auf die USA am 11. September 2001 zeigten sich die wahren Machtstrukturen: Das Gesetz des globalen Handelns bestimmen die USA als Weltmacht, nicht die Vereinten Nationen; selbst im Kreise der Verbündeten lag die Entscheidung nicht bei der NATO oder der Europäischen Union, sondern bei den einzelnen Staaten, die ihre Politik jeweils mit der Weltmacht abstimmten. Sie bestimmt über Krieg und Frieden, wenn nicht mit Zustimmung der Vereinten Nationen, dann ohne sie.

Staaten gehört – neben den klassischen drei Elementen – zu den Eigenschaften des Staates die „capacity to enter into relations with the other states“.

12 Schief aber die Qualifikation als „Staatszweck“ durch *Hobe*, S.: Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, Berlin, 1998, 424. Grundlegend *Simson*, W. v.: Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, Berlin, 1965, 16, 227 ff.

13 Für die Bundesrepublik Deutschland sind internationale Offenheit und Zusammenarbeit geradezu Verfassungspflichten. Dazu *Vogel*, K.: Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit, Tübingen, 1964; *Heintzen*, M.: Auswärtige Beziehungen privater Verbände, Berlin, 1988, 48 ff.; *Tomuschat*, Ch.: Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: HStR Bd. VII, Heidelberg, 1992, 172; *Hobe*, S., a.a.O., 137 ff. (zu staatsrechtlichen Deutungen s. 380 ff.); *Di Fabio*, U.: Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, Tübingen, 2001, 15 ff.

14 Dazu BVerfGE 89, 155 (188 ff., 190); *Everling*, U.: Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften noch Herren der Verträge? (1983), in: ders.: Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft, Baden-Baden, 1985, 86 ff.; *Heintzen*, M.: Die „Herrschaft“ über die Europäischen Gemeinschaftsverträge, in: AöR 119 (1994), 564 ff.

15 Nach K. Ipsen (a.a.O., 54 ff.) ist der Staat die „Normalperson“ des Völkerrechts.

Die Staaten sind nicht mehr wie im 19. Jahrhundert die einzigen Völkerrechtssubjekte, doch sind sie die maßgeblichen geblieben.¹⁶ Sie haben nach innen den Präentionen auf totale Herrschaft und auf aktuelle Allzuständigkeit entsagt, ihre Ziele wie Mittel beschränkt und sich an die Grundrechte gebunden, die prinzipielle Selbstregulierung der Gesellschaft im Rahmen der Gesetze anerkannt, mit ihr das legitime Wirken der nichtstaatlichen Potenzen der Wirtschaft, der Politik, der Kultur, der Religion. Es ist folgerichtig, dass sie auch transnationale Wirkungen zeitigen und dass sich die interne Polarität von Staat und Gesellschaft nach außen fortsetzt.¹⁷

Vom Tod des Staates, den Nietzsche einlütete, ist nichts zu spüren. Noch nicht einmal eine Krankheit zum Tode lässt sich diagnostizieren. Gleichwohl könnte der Bedeutungs- und Strukturwandel als Indiz dafür gedeutet werden, dass das Pluriversum, wie es heute besteht, nur eine Zwischenstufe der Entwicklung bilde, dass sich die Vielstaatigkeit immer mehr verringere zugunsten größerer politischer Einheiten und schließlich eine einzige politische Einheit übrig bleibe, dass das Pluriversum in ein Universum übergehen werde. Das Universum braucht aber kein Weltstaat zu sein. Die transnationalen Tendenzen der Gegenwart weisen eher in eine andere Richtung. Auf eine Weltgemeinschaft neuer Art, die freilich von der Völkerrechtslehre mit ihrer Begrifflichkeit der Staatenverbindungen nicht wahrgenommen wird: auf die Bildung eines neuen Großreiches, das sich um die eine Weltmacht USA als Herrschaftszentrum formiert und dem die einzelnen Staaten, mehr oder weniger eng integriert, unmittelbar oder durch Bündnissysteme vermittelt, angehören, in freier Unterwerfung unter die politische wie kulturelle Hegemonie, einig in der Reichsideologie der Menschenrechte und der Demokratie, deren Auslegung sich unter der Autorität der Weltmacht vollzieht.

Gleichwohl ist die Vision eines Weltstaates nicht erloschen. Auf sie richten sich Hoffnungen, dass die zwischenstaatlichen Reibungen und Konflikte sich mit ihm von selbst erledigen, dass Kriegsgefahr und Rüstungswettlauf überwunden würden, dass die Synergieeffekte humanen Zielen zugute kämen. Die Kontingenz der Aufteilung des Planeten in Staatsgebiete und der Menschheit in Völker werde abgelöst durch die Rationalität einer globalen Ordnung. Diese mache den Weg

16 Vgl. etwa *Tomuschat, Ch.*: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), 7 ff., hier 58; *Di Fabio, U.*, a.a.O., 33 f.

17 Das Außenvertretungsmonopol des Staates brach sich schon im 19. Jahrhundert, in der Hoch-Zeit des Nationalstaates, an dem Universalitätsanspruch der katholischen Kirche, der ersten globalen Institution der Geschichte. Zur verfassungsrechtlichen Legitimation der transnationalen Aktivitäten Privater s. *Heintzen, M.*, a.a.O., 96 ff.; *Hobe, S.*, a.a.O., 309 ff. Zur Phänomenologie siehe *ders.*: Private Außenpolitik, Baden-Baden, 1987, 19 ff.

frei für die gerechte Teilhabe aller an den Ressourcen der Erde und für die Zuweisung gleicher Lebenschancen. Mit den staatlichen Grenzen entfielen Ursachen für die Ungleichheit des Rechts und der sozialen Standards, Hemmnisse der Freizügigkeit und der Selbstverwirklichung.

Am Pluriversum reiben sich die Menschenrechte. Sie sind ausgerichtet auf das Universum der einen Menschheit. In ihnen verkörpert sich Kosmopolitismus, der jedem, wo immer er auch lebt, gleichen rechtlichen Status zuerkennt, einen gleichen Anspruch auf Freiheit, Gleichbehandlung, Sicherheit und Würde. Die Verwirklichung des Anspruchs stößt auf Hindernisse in den Grenzen der Staaten, in der Unterscheidung von Staatsangehörigen und Fremden, in den nationalen Besonderheiten der politischen Struktur, des rechtsstaatlichen Niveaus, der kulturellen Prägung, der moralischen Prioritäten. Das Spannungsverhältnis zwischen den universalen und den partikularen Strebungen ist nicht neu. Von seinem Ursprung ist es dem Verfassungsstaat eigen, der in einem doppelten Horizont konzipiert worden ist, dem weltbürgerlichen und dem staatsbürgerlichen.¹⁸ Dieser bestimmte herkömmlich die rechtliche Gestalt und das praktische Handeln des Staates, jener das Ethos und das Sendungsbewusstsein. Mit der normativen Erstarkung der Menschenrechte verschieben sich die Gewichte innerhalb des Verfassungsstaates. Die nationale Komponente schwächt sich ab und verliert an legitimatorischer Kraft.

III. Das Pluriversum unter Rechtfertigungszwang

Die universalistischen Tendenzen und Hoffnungen ergeben noch keine tragfähige Prognose. Doch sie reichen aus, den *status quo* der Vielstaatigkeit unter Rechtfertigungsdruck zu setzen und ihn darauf zu prüfen, ob er im Forum der Vernunft dem Vergleich mit einer möglichen kosmopolitischen Ordnung standhält. Die Frage lautet: Warum die vielen Staaten und nicht ein einziger? Das Rechtfertigungsproblem wird in seiner Grundsätzlichkeit deutlich dadurch, dass die Wirklichkeit des Pluriversums gemessen wird am Idealtypus eines Weltstaates, der darauf angelegt ist, die Grundwerte zu verwirklichen, denen der Verfassungsstaat verpflichtet ist: Freiheit und Gleichheit, Sicherheit und Gerechtigkeit. Von vornherein sei unterstellt, dass er verfasst ist als demokratischer Bundesstaat und

¹⁸ Der Dualismus prägt gerade das politische Denken in Deutschland seit der Aufklärung. S. die klassische Darstellung von F. Meinecke: Weltbürgertum und Nationalstaat, München/Berlin, '1907, '1928. Zur Spannung zwischen nationalstaatlichem und menschenrechtlichem Prinzip im Grundgesetz siehe Siehr, A.: Die Deutschenrechte des Grundgesetzes, Berlin, 2001, 126f.

als sozialer Rechtsstaat.¹⁹ Ihm gegenüber stehen die Staaten, wie sie derzeit sind: mehr oder weniger in ihrer Souveränität beschränkt, eingebunden in Kooperationsnetze, in regionale Bündnisse, in die Weltgemeinschaft. Die schroffe Alternative Pluriversum oder Universum mildert sich also.

Der Idealtypus Weltstaat hat allein heuristische Funktion: als die gedachte Alternative zur bestehenden Staatenordnung und darin Gradmesser ihrer Zustimmungsfähigkeit. Ob der Weltstaat in dieser oder einer anderen Form die Chance hat, jemals realisiert zu werden, ist für das Thema belanglos. Denn es geht nicht um soziologische Diagnose oder Prognose, nicht um weltpolitische Plan- und Bastelararbeit, sondern allein um die Frage, ob das Wirkliche sich als – relativ – vernünftig auszuweisen vermag.

IV. Pluriversum – Kontingenz oder Notwendigkeit?

1. Perspektiven der Philosophie

Die Frage hat genuin philosophischen Charakter. Doch die Philosophie hat ihr bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Sie neigt zum Ausgriff auf größere Abstraktionshöhe: auf die Rechtfertigung des Staates als solchem. Sie fragt, warum überhaupt Staat sei und nicht Anarchie, wieso der Mensch, obwohl frei geboren, in Ketten liegt, ob der Widerspruch zwischen dem Freiheitsanspruch des Einzelnen und der Herrschaft des Staates sich versöhnen lässt, wenn ja, unter welchen Bedingungen.²⁰ Gelingt die Legitimation, so fragt die Philosophie in der Regel nicht weiter. Ihr genügt es, dass sich der Staat in seiner Essenz als vernunftgemäß zu rechtfertigen vermag. Die Vielzahl seiner individuellen Existenz ist kein Thema der Philosophie. Sie hat wenig Neigung, sich mit den konkret-realen Verhältnissen und den individuellen Erscheinungen zu beschäftigen. Vielmehr befasst sie sich mit dem Staat als Gattungswesen, wie sie sich mit dem Menschen als Gattungswesen beschäftigt. Unterhalb der „Ebene universalistischer Normen, demokratisch-diskursidealer Prozeduralität und menschenrechtlicher Gleichheit gibt es nur Kontingenz, Geschichte, Subjektivität, Geschmack, Idiosynkrasie, den Pöbel der Sinnlichkeit, Herzensbrei, Gewohnheit, Üblichkeiten, Konventionen, Traditionen; mit einem Wort: Unterhalb dieser Ebene verliert alle Philosophie

19 So etwa O. Höffes (Demokratie, a.a.O., 229ff.) Modell einer „subsidiären und föderalen Weltrepublik“.

20 Dazu Isensee, J.: Die alte Frage nach der Rechtfertigung des Staates, in: Kolmer, P./Korten, H. (Hg.): Recht – Staat – Gesellschaft. Facetten der politischen Philosophie, Freiburg/München, 1999, 21ff.

Interesse und Zuständigkeit“²¹. Die Rekonstruktion des Staates, die sie leistet, enthält keine Erklärung dafür, dass die *species* in vielen Exemplaren auf dieser Erde anzutreffen ist, und sie reflektiert nicht, ob das Faktum notwendig oder zufällig ist.²² Sie begnügt sich in der Regel damit, das Faktum vorauszusetzen oder nachzuzeichnen.

Aristoteles entwirft den Staat als *societas perfecta et completa*, in der alle partikularen Verbände aufgehoben sind und alle Wesensziele des Menschen ihre Erfüllung finden nach dem historischen Maßstab der griechischen Polis. Diese aber ist nur ein Stadtstaat unter vielen, die in spannungsvollen Beziehungen zueinander stehen. *Thomas Hobbes* erfindet den Staat als das künstliche Ungeheuer, das dazu bestimmt ist, die wölfischen Regungen der Menschen in Schach zu halten, den Krieg aller gegen alle in den Frieden der bürgerlichen Gesellschaft zu überführen. Doch der Frieden beschränkt sich auf die Reichweite der staatlichen Herrschaft. Diese ist nur eine Macht neben anderen. Das Pluriversum wird als selbstverständlich vorausgesetzt. Zwischen den Leviathanen dauert der Naturzustand an, in dem jedem das Recht auf alles gegeben ist, mithin jeder von der Gewalt des anderen bedroht ist. Der Krieg aller gegen alle hat sich aus den zwischenmenschlichen in die zwischenstaatlichen Beziehungen verlagert.

Übersetzt in die Sprache *Hegels*: Da das Verhältnis der Staaten zueinander „ihre Souveränität zum Prinzip hat, so sind sie insofern im Naturzustande gegeneinander, und ihre Rechte haben nicht in einem allgemein zur Macht über sie konstituierten, sondern in ihrem besonderen Willen ihre Wirklichkeit“. Der Streit zwischen ihnen, sofern die besonderen Willen nicht Übereinkunft fänden, könne nur durch Krieg entschieden werden.²³ Doch der Krieg, in ihm die Rechtlosigkeit, kann nur ein vorübergehender Zustand, die Rückkehr zum Frieden nicht ausgeschlossen sein, weil sich die Staaten gegenseitig in ihrer souveränen Selbständigkeit anerkannt haben. „So wenig der Einzelne eine wirkliche Person ist ohne Relation zu anderen Personen (...), so wenig ist der Staat ein wirkliches Individuum, ohne Verhältnis zu anderen Staaten“²⁴. *Hegels* Staat, an und für sich ein sittliches Ganzes („Geist in seiner substantiellen Vernünftigkeit und unmittelbaren Wirklichkeit“²⁵), zeigt sich in seinen Beziehungen zu anderen

21 Kersting, W.: Pluralismus und soziale Einheit (1994), in: ders.: Recht, Gerechtigkeit und demokratische Tugend, Frankfurt/M., 1997, 459 ff., hier 490 f.

22 So Baumgartner, H. M.: Freiheit und Menschenwürde als Staatsziel, in: Wellershoff, D. (Hg.): Frieden ohne Macht?, Bonn, 1991, 51 ff., hier 55.

23 Hegel, G. W. F.: Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), §§ 333 f. (zitiert nach Meiner-Ausgabe, hg. v. J. Hoffmeister, Hamburg, 1955, 285 f.).

24 Ebd., §§ 331, 338 (284, 287 f.).

25 Ebd., § 331 (284 f.).

Staaten als beschränkte und endliche Größe: „besonderer“ Staat in seinem bestimmten Interesse und Zustande und den ebenso eigentümlichen äußeren Umständen nebst dem besonderen „Traktanden-Verhältnisse“²⁶. In den auswärtigen Beziehungen waltet „das höchst bewegte Spiel der inneren Besonderheit der Leidenschaften, Interessen, Zwecke, der Talente und Tugenden, der Gewalt, des Unrechts und der Laster, wie der äußeren Zufälligkeit, in größten Dimensionen der Erscheinung – ein Spiel, worin das sittliche Ganze selbst, die Selbständigkeit des Staates, der Zufälligkeit ausgesetzt wird“. Über den endlichen und beschränkten Staaten, in denen sich die Volksgeister verkörpern, erhebt sich kein *Weltstaat*, sondern der Weltgeist, der aus der Dialektik der Endlichkeit dieser Geister hervorgeht²⁷.

Auch für *Ranke* ist der Staat ambivalent: sein Geist „zwar göttlicher Anhauch, aber zugleich menschlicher Antrieb“. Die Beschränktheit seiner Natur zeigt sich im Vergleich zur Kirche. Deren Geist ist der allgemeine, unbedingt gültig für das ganze Menschengeschlecht. „Die Idee des Staates würde dagegen vernichtet werden, wenn er die ganze Welt umfassen wollte: Staaten sind viele.“²⁸ Diese These findet eine neue Begründung durch *Carl Schmitt*, der den Staat als politische Einheit deutet, das Politische aber von der Fähigkeit her bestimmt, Freund und Feind zu unterscheiden.²⁹ Die politische Einheit setzt die Existenz einer anderen politischen Einheit voraus, in der die Möglichkeit eines Feindes reale Gestalt annimmt. Wenn diese Möglichkeit aber erlischt, enden Politik und Staat. „Es gibt deshalb auf der Erde, solange es überhaupt einen Staat gibt, immer mehrere Staaten und kann keinen die ganze Erde und ganze Menschheit umfassenden ‚Welt‘staat geben.“³⁰

Die Staatsideale der Philosophie halten sich durchwegs in kleinstaatlichem Rahmen, bauen also darauf, dass es viele Staaten gibt. Nach *Platon* liegt das Minimum einer Polis-Bevölkerung bei vier bis fünf Männern, genug, um die Grundbedürfnisse durch die notwendigsten Berufe zu versorgen.³¹ Die Grenze des Wachstums ist erreicht, wenn der soziale Ausgleich zwischen Reich und Arm nicht mehr gewährleistet werden kann, die Gesellschaft in verfeindete Parteien auseinander bricht. Die innere Einheit der Bürgerschaft begründet und begrenzt die Größe des Staates.³² Die Freiheit des Bürgers, das ist die Prämisse der frühen

26 Ebd., § 337 (287).

27 Ebd., § 340 (288).

28 *Ranke, L. v.*: Politisches Gespräch (1836), zitiert nach: ders.: Die großen Mächte. Politisches Gespräch, Göttingen, 1963, 44 ff., hier 72.

29 *Schmitt, C.*, a.a.O., 26 ff.

30 Ebd., 54.

31 *Platon*, Politeia, II, 369 d.

32 Ebd., IV, 422a ff., hier 423a, b.

Theoretiker der Demokratie, gedeiht nur im kleinräumigen Staat mit überschaubarer Bevölkerung. Nach *Rousseau* setzt die Demokratie voraus, dass sich das Volk leicht versammeln kann und jeder Bürger genügende Gelegenheit hat, alle anderen kennen zu lernen. Während eine tyrannische Regierung über große Entfernungen wirken könne, komme die Herrschaft des Volkes nur vereint zur Geltung; sobald sie sich ausdehne, verflüchtige und verliere sie sich, wie die Wirkung des vereinzelt auf der Erde liegenden Pulvers.³³

Montesquieu sucht einen Ausweg aus dem Dilemma, dass die „republikanische“ Freiheit nur in kleinen Gemeinwesen lebensfähig, dieses notwendig der großen Alleinherrschaft unterlegen ist, darin, dass sich mehrere Freistaaten zu einer Bundes-Republik („*république fédérative*“) zusammenschließen und so Bürgerfreiheit und Staatsmächtigkeit kombinieren.³⁴ *Alexander Hamilton* adaptiert diese Gedanken für die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika als einer „*confederate Republic*“³⁵. Sinn dieser Operation ist es, das Machtdefizit der kleinräumigen Demokratie zu kompensieren und ihr die Fähigkeit zu verschaffen, sich im Konzert der anderen, nicht von vornherein mit dieser quantitativen Begrenztheit belasteten Staaten, zu behaupten. Die Vielstaatigkeit wird als gegeben vorausgesetzt, nicht aber in Frage gestellt.

Wenn die Philosophie auch wenig dazu neigt, den Pluralismus der Staaten zu hinterfragen, so sieht sie dessen Folgeprobleme: dass um des Wohles der ganzen Menschheit willen, die nicht zu einem einzigen politischen Körper zusammengeschlossen, sondern in verschiedene Staaten geteilt ist, diese Staaten sich gegenseitig helfen und untereinander Recht und Frieden aufrechterhalten müssen (*Francisco Suarez*).³⁶ Darin liegt das Programm der spanischen und niederländischen Väter des Völkerrechts wie das *Immanuel Kants*, der in seinem Plan vom ewigen Frieden den Naturzustand allseitiger Bedrohlichkeit der Staatsvölker auflösen will durch einen Friedensbund, der aber kein Völkerstaat („Weltrepublik“) sein soll.

2. Perspektiven der Jurisprudenz

Die Lösung der praktischen Probleme, die das Pluriversum aufwirft, ist in wesentlichem Maße Aufgabe des Völkerrechts. Seiner Idee nach setzt es die „Absonderung vieler voneinander unabhängiger benachbarter Staaten“

³³ *Rousseau, J.-J.*: Du contrat social, 1762, III/4, 8.

³⁴ *Montesquieu*: De l'Esprit des Lois, 1748, IX/1.

³⁵ *Hamilton, A.*: The Federalist No. 9 (Aufsatz vom 20. November 1787).

³⁶ *Suarez, F.*: De legibus ac Deo legislatore, 1612, Liber II, Caput XIX, n. 9; vgl. auch ebd., Liber III, Caput II, n. 6.

voraus.³⁷ Seiner inhaltlichen Intention nach sichert es jedem von ihnen das Recht auf Existenz und auf souveräne Gleichheit, darin die Bedingungen eines friedlichen Nebeneinanders und eines gedeihlichen Miteinanders, und bindet sie alle ein in eine universale Rechtsgemeinschaft, die auf Ziele des Friedens, der Gerechtigkeit und der Menschenrechte ausgerichtet ist. Das Völkerrecht verschwände, wenn die Vielheit der Staaten durch einen Weltstaat abgelöst würde, und machte einem Weltstaatsrecht Platz. Es erweist sich also nur als eine der möglichen Weltrechtsordnungen.³⁸ Aber auch das geltende Staatsrecht ist bedingt durch das Pluriversum. Es kann nur innerhalb der begrenzten Reichweite der Staatsgewalt Geltung beanspruchen und möglichen Kollisionen mit dem Recht anderer Staaten Rechnung tragen.

Das Recht erfasst den Staat gerade in seiner Begrenztheit. Alle drei Elemente, von denen die Staatsqualität abhängt, leisten Definition im Wortsinn einer Umgrenzung ihres Gegenstandes und weisen ihn als partikuläre Größe aus. Das Staatsgebiet ist nur Teil der Erdoberfläche, einer unter anderen. Das Staatsvolk umfasst eine Gruppe von Menschen, die neben Gruppen gleicher rechtlicher Art lebt. Die Staatsgewalt beschränkt sich auf die Gebietshoheit und die durch Staatsangehörigkeit vermittelte Personalhoheit.

Der Übergang vom Pluriversum zum Universum bedeutete nicht eine bloß quantitative Veränderung, sondern eine qualitative. Zu Recht könnte gefragt werden, ob hier noch der Name Staat angebracht wäre. Doch wäre es töricht, den Weltstaat von vornherein als begriffliche Unmöglichkeit auszuweisen. Eine Denkmöglichkeit ist er immerhin, somit ein Thema der Staatsphilosophie und der Staatslehre. Daher bringt es heuristischen Nutzen, sich des Begriffs Weltstaat zu bedienen.

V. Weltstaat und verfassungsstaatliche Teleologie

1. Die Sicherung des Friedens

Es bleibt die Frage, ob ein Weltstaat die Ziele, denen der Verfassungsstaat zu dienen verpflichtet ist, besser verwirklichen könnte als die einzelnen Staaten in ihrer offenen Konkurrenz. In der Gewähr des elementarsten aller Ziele, der Sicherung des Friedens, scheint er strukturell überlegen zu sein.

Es liegt nahe, den Weltstaat als die Vollendung jener Entwicklung zu deuten, an deren Anfang die Philosophie *Thomas Hobbes'* stand: die institutionelle Überwindung des Bürgerkrieges durch den souveränen Territorialstaat, der alle poten-

37 Kant, I.: Zum ewigen Frieden (Zweiter Definitivartikel), 1795, in: ders.: Werke, hg. von W. Weischedel, Darmstadt, 1960 ff., Bd. VI, 191 ff., hier 225.

38 Zutreffend Verdross, A.: Völkerrecht, Wien, 1964, 6.

tiellen Bürgerkriegsparteien entwaффnete, sich das Gewaltmonopol vorbehielt, den Bürgern Schutz gegen Gehorsam zusicherte und so den Friedenszustand unter den Bürgern herstellte. *Hobbes*, so ließe sich argumentieren, sei auf halbem Wege stehen geblieben, weil er die machtbewehrte Friedensordnung auf den Innenraum des Staates beschränkt und nicht auf die äußeren Beziehungen übertragen, das Gewaltpotential nicht auch hier entschärft habe. In der Konsequenz seiner Philosophie müsse es liegen, den Widerspruch zwischen dem inneren *status civilis* und dem äußeren *status naturalis* aufzulösen und einen universalen Leviathan zu schaffen, der die territorialen Leviathane sich unterwirft und den globalen Friedenszustand garantiert. Die Konstruktion an sich ist folgerichtig und plausibel. Für *Kant* kann es für Staaten, im Verhältnisse untereinander, „nach der Vernunft keine andere Art geben, aus dem gesetzlosen Zustande, der lauter Krieg enthält, herauszukommen, als dass sie, ebenso wie einzelne Menschen, ihre wilde (gesetzlose) Freiheit aufgeben, sich zu öffentlichen Zwangsgesetzen bequemen und so einen (freilich immer wachsenden) *Völkerstaat* (*civitas gentium*), der zuletzt alle Völker der Erde befassen würde, bilden“³⁹.

Doch die Völker, jedes für sich zu einem Staate vereinigt, folgen nicht dem Gebot der Vernunft und bleiben so hinter den Individuen zurück, wie *Hobbes* sie sieht; diese erweisen sich immerhin als lernfähig, wollen lieber unfrei, aber sicher sein als frei und gefährdet. Für *Kant* erheben sich die gesitteten Völker nicht über das Niveau der wilden, die an ihrer gesetzlosen Freiheit festhalten, „sich lieber unaufhörlich zu balgen, als sich einem gesetzlichen, von ihnen selbst zu konstituierenden, Zwange zu unterwerfen, mithin die tolle Freiheit der vernünftigen vorzuziehen“. Lakonisch stellt er fest, dass das Staatsoberhaupt sich dabei auch nicht in Gefahr bringe, weil ihm viele Tausende zu Gebot stünden, sich für eine Sache zu opfern, die sie nichts angehe. Den eigentlichen Grund erkennt er in der „Bösartigkeit der menschlichen Natur, die sich im freien Verhältnis der Völker unverhohlen blicken lässt (indessen dass sie im bürgerlich-gesetzlichen Zustande durch den Zwang der Regierung sich sehr verschleiert)“⁴⁰. In der Tat lassen sich die Grundentscheidungen für oder wider eine weltstaatliche Ordnung auf Unterschiede des Menschenbildes zurückführen. Wer dafür optiert, folgt Vorstellungen von der angeborenen Güte des Menschen, den die Erbsünde niemals befleckt hat, von seiner natürlichen Neigung zu Eintracht und Frieden, seiner Bereitschaft, den Appellen der Vernunft zu folgen, so er nur im Geist der Aufklärung erzogen ist. Dem kosmopolitischen Idyll trotzt das politische Bild des „*homo homini lupus*“, wie *Hobbes* es zeichnet. Auch *Kant* entsagt der Vorstellung des reinen Gutmen-

39 *Kant*, I., a.a.O., 212.

40 Ebd., 209.

schentums. In einem „arkadischen Schäferleben, bei vollkommener Eintracht, Genügsamkeit und Wechselliebe“, blieben alle Talente auf ewig in ihren Keimen verborgen: „die Menschen, gutartig wie Schafe, die sie weiden, würden ihrem Dasein kaum einen größeren Wert verschaffen, als dieses ihr Hausvieh hat; sie würden die Leere der Schöpfung in Ansehung ihres Zwecks als vernünftige Natur nicht ausfüllen.“ *Kant* geht aus vom Antagonismus des Menschen, der seinen ebenfalls angeborenen Hang zur Geselligkeit durchkreuzt, sich an der Gesellschaft reibt und deren Widerstand provoziert, damit aber gerade die eigenen Kräfte des Ehrgeizes weckt, um sich unter den Mitgenossen zu behaupten. Das Bösertige des Menschen, Quelle vieler Übel, erweist sich als Anordnung eines weisen Schöpfers. „Dank sei also der Natur für die Unvertragsamkeit, für die mißgünstig wetteifernde Eitelkeit, für die nicht zu befriedigende Begierde zum Haben oder auch zum Herrschen! Ohne sie würden alle vortrefflichen Anlagen in der Menschheit ewig unentwickelt schlummern. Der Mensch will Eintracht; aber die Natur weiß besser, was für seine Gattung gut ist, sie will Zwietracht.“⁴¹

Gleichwohl liegt im Menschen die moralische Anlage, „über das böse Prinzip in ihm (...) doch einmal Meister zu werden, und dies auch von anderen zu hoffen“⁴². In dieser Anlage gründet die Auswirkung der Rechtsidee auch im Verhältnis der Staaten zueinander und deren Fähigkeit, sich durch Verträge zu binden. Obwohl ihr Unabhängigkeitsdrang die Unterwerfung unter eine kosmopolitische Zwangsgewalt nicht zulässt und damit die Realisierung eines von der Vernunft gebotenen Völkerstaates verhindert, so ist doch der Weg frei, eine Weltföderation zu schaffen, die den Krieg abwehrt und den „Strom der rechtscheuenden, feindseligen Neigung aufhalten“ kann, wenn auch unter der beständigen Gefahr ihres Ausbruchs.⁴³ In *Kants* Entwurf eines ewigen Friedens finden die Staaten zu einem Bund zusammen, der alle Kriege auf immer zu endigen sucht, die bestehenden Machtverhältnisse nicht verändert und die Freiheit des einzelnen Staates nicht antastet, diese vielmehr sichert. *Kant* resigniert vor der Realität, wenn er, was „in thesi richtig ist“, fallen lässt, weil die bestehenden Staaten das Vernunftgebot „in hypothese“ verwerfen,⁴⁴ und mutet ihnen nicht jenes Maß an vernunftgebotenen Verzicht ihrer wildwüchsigen Unabhängigkeit zu, den er – hier ganz in den Bahnen von *Thomas Hobbes* – den Individuen im Naturzustand aberlangt. Die Inkonsequenz in der Theorie verschafft dem Konzept eine Realisierungschance in der Praxis.

41 *Kant, I.*: Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht (1784), in: ders.: Werke, a.a.O., Bd. VI, 31 ff., hier 37 ff.

42 *Kant, I.*: Zum ewigen Frieden, a.a.O., 210.

43 Ebd., 213.

44 Ebd., 211 f., 212 f.

Die Frage ist jedoch, ob das Manko der Instabilität, das der „zweitbesten“ Lösung *Kants* anhaftet, nicht aufgewogen wird durch einen Vorzug an Freiheitlichkeit, so dass sie sich auch „in thesi“ als richtig erweist und die Legitimationsprobe der praktischen Vernunft besteht.

2. Freiheitsgewähr in kosmopolitischer Föderation oder in kosmopolitischer Demokratie

Keine institutionelle Vorkehrung, wie klug sie auch erdacht sei, vermag die menschliche Natur von Grund auf zu ändern und ihr Aggressionspotential aufzulösen in moralische Harmlosigkeit. Sie muss deshalb – so *Kants* Zuspitzung des Problems – „selbst für ein Volk von Teufeln (wenn sie nur Verstand haben)“⁴⁵ tauglich sein.

Ein Weltstaat beseitigte nicht die politischen Spannungen, sondern verschöbe sie aus den zwischenstaatlichen in die innerstaatlichen Beziehungen. Zugleich verschärfte er sie, weil sie nicht mehr im offenen Nebeneinander der vielen Staaten ausgetragen, sondern im geschlossenen System des einen Staates verarbeitet werden müssten. Dem Maß des inneren Drucks, der von den zentrifugalen Kräften ausging, müsste der Gegendruck des staatlich organisierten Ganzen entsprechen, der sich als Friedens- und Entscheidungseinheit zu behaupten hätte. Damit wäre das Dilemma programmiert, dass er entweder dem Binnendruck nachgäbe mit der Folge der Unregierbarkeit oder sich – gleichsam in einem permanenten Notstand – mit den äußersten, autoritären Mitteln durchzusetzen versuchte und der Friede, den er bereitete, auf dem „Kirchhof der Freiheit“ waltete.⁴⁶ Der virtuelle Kriegszustand unter den Staaten gilt *Kant* gemäß der Vernunftidee immer noch als besser denn die despotismusgeneigte Universalmonarchie, die aus einer Verschmelzung der Staaten hervorzugehen droht. Überaus unwahrscheinlich wäre die normale verfassungsstaatliche Lösung einer durch moderate Staatlichkeit gesicherten, lebenskräftigen Freiheit. Der Alptraum des 21. Jahrhunderts, „the clash of civilizations“, wie er insbesondere zwischen der islamischen und der westlichen Kultur droht,⁴⁷ kann durch das vielstaatliche System der Ermöglichung und Hegung von Besonderheiten eher aufgefangen werden als durch einen Weltstaat, den ein Weltbürgerkrieg in Flammen setzen würde.

Je kleiner, homogener, überschaubarer der einzelne Staat ist, desto weniger spüren die Bürger den Rechtszwang. Der Weltstaat aber, die größte und am wenigsten homogene aller denkbaren politischen Einheiten, müsste den

45 Ebd., 224.

46 Vgl. *Kants* Einwand gegen eine Verschmelzung der Staaten (ebd., 225f.).

47 *Huntington, S. P.: The Clash of Civilizations*, New York, 1996.

schmerzhaftesten Rechtszwang ausüben. Er täte es auch besten Gewissens, weil er im höchsten Namen der Menschheit handelte, jeden, der sich ihm widersetzte, als Feind der Menschheit ächten und aus deren Gemeinschaft ausschließen könnte, eine Feinderklärung, die schärfer ausfiele als die gegen einen Landes-, einen Regime-, einen Verfassungsfeind.⁴⁸ Die Weltrepublik vermag nur auf einer dünnen, wenig belastbaren Decke der Gemeinsamkeit zu bauen: der Zugehörigkeit zum Menschengeschlecht. Diese Universalie dürfte wenig helfen, die Zumutungen des Rechtsgehorsams zu mildern und alltägliche Solidarität zu stiften, mag der menschheitliche Appell auch in Weihestunden („Seid umschlungen, Millionen!“) zur seelischen Erhebung beitragen.

Der Einwand drängt sich auf, daß der Rechtszwang – wie der korrespondierende Gehorsamsbedarf – sich in politische Freiheit verwandeln werde, wenn der Weltstaat aus dem Willen der Weltbevölkerung hervorgehe und sich als kosmopolitische Demokratie legitimiere.⁴⁹ Die Erwartung ist allerdings nur plausibel im Kontext *Rousseaus*: dass der Wille des Einzelnen letztlich aufgeht im Willen der Allgemeinheit und dass die überstimmte Minderheit im Nachhinein den Entscheid der Mehrheit als richtig und das eigene Votum als irrig begreift, so dass die Identität der Regierenden und Regierten gesichert ist. In der Realität erweist sich dagegen der Mehrheitsentscheid für die Minderheit als Akt der Fremdbestimmung. Das Grundproblem der Demokratie besteht darin, wie sich die Minderheit gleichwohl bewegen lässt, den Mehrheitsentscheid zu akzeptieren. Der Rechtspositivismus verweist auf den normativen Vorrang der Verfassung, die das demokratische Legitimationserfordernis und die demokratischen Verfahrensregeln vorgibt. Doch damit verschiebt sich die Frage dahin, was die Minderheit veranlasst, die Demokratie als Verfassungsprinzip, damit das Mehrheitsprinzip, zu akzeptieren. Das Mehrheitsprinzip bedarf seinerseits der Legitimation. Diese kann er nur aus der Annahme durch alle Beteiligten gewinnen.⁵⁰ Das klassische Deutungsmuster, wie der Grundkonsens hergestellt wird, liefert die Lehre vom Gesellschaftsvertrag, der am Anfang den Zusammenschluss freier Individuen zu einem Verband vorsieht (*pactum unionis*) und erst in weiteren Schritten den Aufbau einer Staatsorganisation und die Schaffung einer Verfassung. In der historischen Realität korrespondiert diesem Konstrukt die Integration einer Gruppe als Nation. Diese gründet in dem Willen aller Beteiligten zu dauerhafter

48 Dazu *Schmitt, C.*, a.a.O., 55.

49 Eine „Weltdemokratie“ wird von *O. Höffe* (Demokratie, a.a.O., 107ff.; Vision, a.a.O., 15f.) postuliert. Diffuser ist *U. Becks* Vorstellung von einer „kosmopolitischen Demokratie“ (Globalisierung, a.a.O., 159 ff.).

50 Zur Legitimation der Verfassung und des Mehrheitsprinzips s. *Isensee, J.*: Das Volk als Grund der Verfassung, Opladen, 1995, 74 ff., hier 86 ff.

Solidarität in staatlicher Form.⁵¹ Die Bereitschaft zur Solidarität und der Wille zur politischen Einheit entzündeten sich an Merkmalen, die den Angehörigen der Gruppe gemeinsam sind und in denen sie sich (wirklich oder vermeintlich) von anderen Gruppen unterscheiden, etwa Sprache, Religion, Kultur, Geschichte, ethnische Herkunft; durchwegs Merkmale, die über eine bloße Gemeinsamkeit der Interessen hinausweisen und sich auch nicht in der bloßen Gemeinsamkeit von Verfassungswerten und Rechtsnormen erschöpfen.⁵² Je enger der Zusammenhalt der Gruppe, desto größer ist die Fähigkeit, Schwierigkeiten der inneren Willensbildung zu bewältigen und politischen Streit auszuhalten. Eben deshalb hat der Nationalstaat, der auf einem konsistenten personalen Substrat beruht, sich als der genuine Nährboden der Demokratie erwiesen. In der relativ homogenen Aktivbürgerschaft können die Mehrheit-Minderheits-Konstellationen jederzeit wechseln; eine Minderheit braucht nicht zu fürchten, in dieser Rolle für immer verharren zu müssen, und sich zum Dasein des Außenseiters verurteilt zu fühlen. Soweit aber nationale Minderheiten, kulturelle oder sonstige, ihre Besonderheit durch die Mehrheitsbevölkerung bedroht sehen, greifen völkerrechtliche wie staatsrechtliche Schutzvorkehrungen, die dem Mehrheitsregime Grenzen ziehen.⁵³ Die Menschheit als solche kennt keine Minderheiten, damit auch keinen Minderheitenschutz. Diesen kann nur ein System gewähren, das sich selbst als partikular, nicht aber ein solches, das sich als universal-allgemein begreift.

Es gilt heute als ausgemacht, dass ein Weltstaat, falls überhaupt, nur erstrebenswert wäre, wenn er sich an eine Verfassung bände und rechtsstaatlichen Schranken unterwürfe, die Menschenrechte (die nunmehr mit den Grundrechten konvergierten) achtete und schützte, wenn er, bundesstaatlich organisiert, nationale und regionale Freiräume respektierte und sich zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips verpflichtete. Doch das alles sind ohnehin Errungenschaften des nationalen Verfassungsstaates. Sie bedeuten ihm gegenüber keinen strukturellen Fortschritt und sie erbringen keinen Legitimationsvorsprung. Auch vermögen sie nicht die Nachteile einer drohenden Megalomanie auszugleichen. Im Gegenteil: Es gibt Gründe für die Annahme, dass die normative Kraft der verfassungsrechtlichen Kautelen schwindet. Denn mit der Staatenkonkurrenz entfällt die Möglichkeit des Verfassungsvergleichs, damit der stetige Impuls zu Angleichung

51 S. die klassische Studie zum Begriff der Nation von *E. Renan*: *Qu'est-ce qu'une nation?*, 1882 (dt. Ausg.: *Was ist eine Nation?*, Wien, 1995, 41 ff., hier 57). Vgl. auch die Definition *M. Webers* (a.a.O., 675 ff.).

52 Näher *Isensee, J.*: *Nationalstaat und Verfassungsstaat*, a.a.O., 147 ff. S. auch unten 5.

53 Dazu *Murswiek, D.*: *Schutz der Minderheiten in Deutschland*, in: *HStR* Bd. VIII, Heidelberg, 1995, § 201 Rn. 3 ff. (Nachw.); *Hailbronner, K.*: *Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte*, in: *Vitzthum, W. Graf* (Hg.): *Völkerrecht*, Berlin, 1997, 263 ff. (weit. Nachw.).

und Innovation, zu heilsamer Selbstkritik. Auch eine liberale und bundesstaatliche Verfassung der Weltrepublik hinderte nicht, dass das letzte Wort in der Interpretation der Verfassung beim Zentralstaat läge, der für alle verbindlich entschiede, welche Kompetenzen den Gliedstaaten verblieben, was das Subsidiaritätsprinzip erheischte, wo die Grenzen der Menschenrechte zu ziehen seien. Die Konzentration der Entscheidungsmacht ergibt sich aus der Natur des Bundesstaates als Staat, mithin als Entscheidungs- und Friedenseinheit. Im Streit zwischen Zentral- und Gliedstaat entschiede der erstere, weil sich andernfalls die Einheit auflöste. Die starke Verrechtlichung, wie sie gerade für den Bundesstaat typisch ist, macht dem Risiko von Konflikten kein Ende, im Gegenteil: Sie erzeugt nun das Risiko von Rechtskonflikten. Mit jeder Norm verbindet sich die Frage „*quis interpretabitur?*“⁵⁴. Damit zeigt sich als Kehrseite der Rechtsfrage die Machtfrage. Die Macht aber verlagert sich unaufhaltsam auf die obere Ebene, und diese entscheidet als Richterin in eigener Sache.⁵⁵ Die Geschichte der Bundesstaatlichkeit in Deutschland liefert ein Lehrstück darüber, dass die unitarischen Elemente die föderalen zurückdrängen und die Zentralgewalt stetig wächst; das Bundesverfassungsgericht, selber ein Organ des Zentralstaates, beschleunigt den Prozess eher, als dass es ihn aufhält. Die restlichen Hemmungen, die im Einzelstaat der Anwendung des Rechts nach expansiven Machtbedürfnissen entgegenstehen, fielen im Weltstaat weg, der keine Macht neben und über sich kennt und in seiner Einzigkeit jedem Vergleich entzogen ist.

Von Grund auf anders zeigt sich die Entscheidungslage im „Föderalismus freier Staaten“, wie er *Kant* vorschwebt. Die Einheit ist nicht wie im demokratischen Modell vorgegeben, sondern aufgegeben. Sie bildet sich im offenen Prozess der wechselseitigen Abstimmung und Beeinflussung, in Wettstreit und freier Einung. Nicht Mehrheit entscheidet, sondern Einstimmigkeit. Handlungsform ist nicht das Gesetz, sondern der Vertrag, also die Selbstbindung der Beteiligten. Die föderale Ordnung begründet Einheit in Vielheit. Sie bleibt offen und belässt dem Spiel der politischen Kräfte Raum, dem Ausgleich von Macht und Gegenmacht, der Konkurrenz der nationalen Interessen wie der Konkurrenz in der Bestimmung des universalen Gemeinwohls. Föderative Vorkehrungen können den natürlichen Antagonismus domestizieren und in einen zivilen Agon überführen. Die aggressive Energie wird nicht unterdrückt, sondern gesteuert und umgeleitet zu gemeinförderlichem Gebrauch. Das agonale Prinzip spornt die Staaten und die in

54 Näher *Isensee, J.*: Staat und Verfassung, a.a.O., § 13 Rn. 65 ff.

55 Das Dilemma der Norminterpretation wird von *O. Höffe* ignoriert, der meint, mit Normen des Föderalismus und der Subsidiarität bereits die Gefahren des globalen Leviathan bannen zu können (Demokratie, a.a.O., 317 ff.; vgl. auch 126 ff. sowie 229 ff.).

ihnen vereinten Menschen an, ihre Kräfte zu entfalten und ihre intuitiven Fähigkeiten einzusetzen. Politischer Ehrgeiz und ökonomischer Eigennutz, so blind sie sein mögen, sind verfangen in der List der Vernunft.

Gegenüber dem Gewaltenmonismus, der sich in einem Weltstaat ballte, erweist sich das Pluriversum als eine Form der Gewaltenteilung. Der Gedanke klingt schon an bei *Carl von Rotteck*. Ihm galt das europäische System der Staaten, deren freies Nebeneinandersein und Zusammenwirken, die allseitige Selbständigkeit als eine gesicherte Grundlage für das Fortschreiten von Humanität und Zivilisation. Das Ideal eines solchen Systems hätte an sich „einen allgemeinen Rechtsverein, d. h. eine eigens zur Handhabung des Rechtes als solchem zwischen den Völkern geschlossene Vereinbarung und Zwangsanstalt gefordert“. Doch dagegen stand die Gefahr des Missbrauchs und der „Ertötung des Rechts“, und zwar unabhängig davon, in welche Hände man die Zwangsgewalt legte. Trauma war ein neues Großreich, das den Absturz in den Despotismus bedeutet hätte. Daher blieb nach *Rotteck* nichts anderes übrig, als wenigstens ein Gleichgewicht der Kräfte herzustellen, „wonach es keinem Einzelnen möglich wäre, die übrigen zu überwältigen, und die etwaige Präpotenz des Einen Gewaltigen durch das Gegengewicht von mehreren vereinbarten Schwachen in Schranken gehalten würde“⁵⁶. Die Idee des Staatengleichgewichts, welche die Außenpolitik des neuzeitlichen Europas leitete⁵⁷, verbindet ein *tertium comparationis* mit der Idee der *checks and balances*, die sich im innerstaatlichen Organisationsprinzip der Gewaltenteilung verkörpert: Die Staaten halten sich gegenseitig in Schach und beschränken so mittelbar auch ihre Macht gegenüber dem Bürger. Dieser Gewaltenteilungseffekt wird verstärkt durch den Ausbau internationaler Organisationen, die darauf hinwirken, die einzelnen Staaten zu disziplinieren, Konflikte zu beseitigen oder wenigstens einzudämmen und die Träger der Menschenrechte zu schützen, notfalls vor ihren eigenen Staaten.⁵⁸ Die Möglichkeit des Rückfalls in die Despotie kann niemals schlechthin ausgeschlossen werden. Die Vielstaatigkeit vermindert jedenfalls das Risiko. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass sämtliche der vielen voneinander unabhängigen Staaten zu Barbarei entarten. So findet die Menschlichkeit immer noch hier oder dort eine Freistatt. Als äußerste Notlösung bleibt dem Unterdrückten die Chance zu Auswanderung oder Flucht. Dem Weltstaat aber kann im *worst case* niemand entinnen. Vor dem kosmopolitischen Leviathan gibt es auf diesem Planeten kein Asyl.

56 *Rotteck*, C. v.: Allgemeine Geschichte. 3. Bd., Rottenburg a. N., ¹¹1835, 3, 4.

57 Dazu *Dehio*, L.: Gleichgewicht oder Hegemonie, Darmstadt, 1996 (zuerst 1948), 7ff.

58 Zu dieser besonders wichtigen Facette der vertikalen Gewaltenteilung neuerer Art *Kirchhof*, P.: Gewaltenteilung zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Organen, in: Isensee, J. (Hg.): Gewaltenteilung heute, Heidelberg, 2000, 99ff.

3. Garantie der Menschenrechte

Dem universalen Geltungsanspruch der Menschenrechte scheint eine universale Sanktionsmacht zu entsprechen, die für die einheitliche Auslegung und Durchsetzung sorgt. Doch das heißt nicht, dass das Garantieniveau deshalb höher wäre als in der Vielstaatigkeit, wie sie heute besteht. Denn dem Anspruch auf universale Geltung korrespondiert kein universaler Konsens über den Inhalt. Dieser erschöpft sich weithin in menschenrechtlicher Semantik. Substantielle Eindeutigkeit gewinnen die Menschenrechte erst vor der Interpretationsfolie ihres europäischen Verständnisses, sind sie ja auf dem Kulturboden Europas gewachsen und durch diesen geprägt. Längst regt sich Widerspruch in anderen Kulturkreisen, zumal dem des Islam, und Sorge vor geistiger Überfremdung.⁵⁹ Allgemein gilt: Diffuse und vieldeutbare, formelkompromisslerisch gefasste Normen erlangen Identität erst durch ihre Interpretation. Wer im weltstaatlichen Entscheidungsgremium über die Mehrheit verfügt, disponiert auch über den Inhalt der Menschenrechte. Europäer, die von universaler Einheit träumen, setzen als selbstverständlich voraus, dass sich diese auf europäischem Niveau bewegt, genauer: auf dem der höchstentwickelten Nationalstaaten des kleinen Kontinents. Wenig spricht für die Realisierbarkeit dieser Annahme, am wenigsten die Statistik der Weltbevölkerung und der Zahlenvergleich zwischen dem europäischen und den außereuropäischen Kulturkreisen. Dagegen entwickelt sich im Staatenpluriversum das Menschenrechtsverständnis von unten nach oben, im Wettbewerb und in Verständigung auf gemeinsame Lösungen. Die Kompetenz der Staaten gründet schon darin, weil sie in ihrem Bereich durch verfassungsrechtlich gewährleistete Grundrechte den Menschenrechten Positivität, Identität und Durchsetzbarkeit in einem Grade vermitteln, wie es die auch heute schon partiell bestehenden internationalen Institutionen zum Schutz der Menschenrechte niemals erreichen können.

Freilich, so argumentiert der Befürworter des weltstaatlichen Konzepts, soll dieses den innerstaatlichen Schutz auch nicht antasten und sich auf eine subsidiäre Funktion beschränken.⁶⁰ Der Einwand wäre jedenfalls in der Theorie plausibel, wenn die Menschenrechte ein in sich widerspruchsfreies Ganzes ergäben. Doch so stellen sie sich in der völkerrechtlichen Diskussion nicht dar. Die klassischen Freiheitsrechte wie die Freiheit der Person und die Religionsfreiheit (Menschenrechte der ersten Generation) rivalisieren mit den sozialen Rechten wie dem Recht auf Arbeit (Menschenrechten der zweiten Generation) und mit

59 S. dazu mit Nachw. Kühnhardt, L.: Die Universalität der Menschenrechte, München, 1987, 107 ff.

60 So Höffe, O.: Demokratie, a.a.O., 317 ff.

beiden die Rechte der Staaten wie die auf Selbstbestimmung und Entwicklung (Menschenrechte der dritten Generation).⁶¹ Hier überkreuzen sich liberale und sozialistische, individualistische und etatistische Strebungen, so dass ein neutraler Richter gar nicht in der Lage wäre, zu erkennen, welcher Staat einen höheren oder einen niedrigeren Standard „der“ Menschenrechte erreicht hat, wie ein Mehr an Realisierung der Menschenrechte der einen Generation ein Minus hinsichtlich der anderen bedeuten kann.

Menschenrechte sind normativ unfertig: Recht im Werden. Ihrer Geltungsidee nach Naturrecht, finden sie zunehmend positivrechtlichen Niederschlag in universal- und regionalvölkerrechtlichen Verträgen und Deklarationen. Gleichwohl bleibt eine überschießende appellative Bedeutung, die sich nicht positivrechtlich fassen lässt. Diese aber erreicht mehr Wirksamkeit im offenen System des kompetitiven und kooperativen Staatenföderalismus, als sie es im geschlossenen System einer weltstaatlichen Entscheidungsordnung erwarten könnte.

4. Menschenrechte – Kultur – Nationalstaat

Die Menschenrechte abstrahieren von allen individuellen Merkmalen ihrer Träger und stellen allein auf die Zugehörigkeit zum Menschengeschlecht als solcher ab. In ihrer ursprünglichen, liberalen Geltungsdimension enthalten sie für alle ihre Inhaber das gleiche Maß an rechtlicher Freiheit. Damit aber bieten sie jedem einzelnen die Möglichkeit, die Freiheit nach Willkür auszuüben, nach eigener Fassung religiösen und sittlichen Überzeugungen zu leben, eigenen beruflichen und politischen Neigungen zu folgen. Die gleiche Freiheit legitimiert reale Ungleichheit und führt im Ergebnis dazu, dass sich die Gesellschaft ausdifferenziert und von anderen Gesellschaften absetzt. Werk der realisierten Freiheit ist die Kultur.

Der Staat vermag, in dem Sektor des Erdreichs, der ihm zugeteilt ist, gemeinsame Strebungen der Bevölkerung zu bündeln und zu steigern und dazu beizutragen, dass sie spezifische nationale Identität gewinnt, über die er sich selbst zu kollektiver Individualität erhebt und damit hinaus über den Status eines Serienfabrikats aus der Werkstatt des *Thomas Hobbes*.⁶² Staat und Kultur beeinflussen und bedingen sich wechselseitig: Die Kultur gibt ihm Eigenart und Selbst-

61 Zu letzteren *Kühnhardt, L.*, a.a.O., 248 ff.; *Riedel, E.*: Menschenrechte der dritten Dimension, in: EuGRZ 1989, 9 ff., hier 12 ff.; *Stern, K.*: Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: HStR Bd. V, Heidelberg, 2000, § 108 Rn. 61; *Ipsen, K.*, a.a.O., § 27 Rn. 8, § 48 Rn. 38 ff.

62 Deutung der Nationalstaaten als „Individualitäten, eine der anderen analog“, „geistige Wesenheiten, originale Schöpfungen des Menschengesistes, – man darf sagen, Gedanken Gottes“: *Ranke, L. v.*, a.a.O., 61.

bewusstsein. Er hegt sie und schützt sie vor globalem *nivellement*.⁶³ Damit wird die Existenz von staatlichen Grenzen menschenrechtlich rehabilitiert. Sie erweisen sich als ambivalent: einerseits Hindernisse für die Ausübung menschenrechtlicher Freiheit, andererseits aber auch deren Bedingung.

Unter bestimmten Voraussetzungen lassen sie sich sogar als deren Erzeugnis deuten. Das moderne Völkerrecht erkennt jedem Volk das Recht auf Selbstbestimmung zu.⁶⁴ Volk in diesem Sinne ist die Nation: die vorstaatliche Willenseinheit, die den Staat hervorbringt und trägt. Die kollektive Einheit geht hervor aus dem Willen seiner Mitglieder, der seinerseits in menschenrechtlicher Freiheit gründet. Damit ist die Differenz zwischen Menschenrechten und Nationalstaat im Prinzip aufgehoben. Denn sie bilden letztlich seinen Legitimationsgrund.

Freilich werden damit praktische Konflikte nicht ausgeschlossen. Das Selbstbestimmungsrecht kann affirmativ oder kritisch ausgeübt werden, Beharrung oder Bewegung auslösen. Damit sind Widersprüche programmiert. Das heute geltende Völkerrecht steht weitgehend, wenn auch nicht schlechthin, noch auf der Seite der Beharrungskräfte der bestehenden Staaten. Das Problem nationaler Minderheiten lässt sich auch über das Selbstbestimmungsrecht nicht ohne Rest auflösen. Das Recht zu nationaler Selbstbehauptung wird durch internationale Solidarpflichten relativiert.

Die Legitimation, die dem Nationalstaat aus den Menschen zufließt, ist vielfältig bedingt und begrenzt. Die mehr oder weniger unvollkommene nationale Ausprägung der Menschenrechte bedarf der Ergänzung und des Korrektivs durch deren universale Funktion. Diese hat viele Garanten: nationale und internationale, öffentliche und private. Des Weltstaates bedarf es nicht.

63 S. die klassische Studie über die wechselseitige Bedingtheit von Staat und Kultur von J. Burckhardt: Weltgeschichtliche Betrachtungen, Pfullingen 1949 (zuerst 1905), 51 ff. sowie 113 ff.

64 Cassese, A.: The Self-Determination of Peoples, in: Henkin, L. (Hg.): The International Bill of Rights, New York, 1981, 92 ff.; Doehring, K.: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 14 (1974), 7 ff.; ders., Völkerrecht, Heidelberg, 1999, 328 ff.; Murswiek, D.: Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht, in: Der Staat 23 (1984), 523 ff.; Klein, E.: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Berlin, 1990 (Nachw.); Quaritsch, H.: Wiedervereinigung in Selbstbestimmung – Recht, Realität, Legitimation, in: HStR Bd. VIII, Heidelberg, 1995, § 193 Rn. 5 ff., 20 ff.; Tomuschat, Ch.: Self-Determination in a Post-colonial World, in: ders. (Hg.): Modern Law of Self-Determination, Dordrecht u. a., 1993, 1 ff.

5. Solidarität

Ein freiheitliches Gemeinwesen setzt die Solidarität seiner Bürger voraus.⁶⁵ Diese kann durch staatlichen Rechtsbefehl nicht erzeugt, sondern nur aktiviert und in bestimmtem Maße reguliert werden. Das gilt auch für den Sozialstaat. Dieser darf nicht nach selbstherrlichen Gerechtigkeitsvorstellungen Leistungsfähige und Leistungsbedürftige in ein Umverteilungssystem zusammenspannen, ohne den Widerstand und das Ausweichen der Leistungsfähigen zu riskieren. Ein Weltstaat wäre nur lebensfähig, wenn er auf weltbürgerliche Solidarität bauen könnte.

Sie wird seit den Tagen der Stoa beschworen. Die Philosophie der Aufklärung versprach sie. Heute aber genügen nicht Versprechungen. Sie müssen auch praktisch einlösbar sein. Mächtige Kräfte wirken dahin, und das nicht nur aus philanthropischen Beweggründen, sondern auch aus Interessenkalkül. Tagesordnungspunkte der Weltpolitik wie Menschenrechte, Entwicklungshilfe, Migration, Umwelt- und Kulturgüterschutz sind Bewährungsproben. Mit der Globalisierung des Informationswesens wächst die allgemeine Bereitschaft der Individuen, Gruppen, Staaten, füreinander weltweit einzustehen. Doch Solidarität, die sich aus Gefühlen nach zufälliger oder gesteuerter Medienwahrnehmung speist, bleibt willkürlich und gerät leicht zu moralischem Selbstbetrug. *Rousseau* warnt vor dem Kosmopolitismus: „Mancher Philosoph liebt die Tataren, damit er seinen Nächsten nicht zu lieben braucht.“⁶⁶

Solidarität ist notwendig selektiv. Das ergibt sich aus der Knappheit der Ressourcen, die für den solidarischen Einsatz verfügbar sind, insbesondere die Resource Zeit. Die rationale und gerechte Verteilung kann keine Weltinstanz leisten. Sie ergibt sich in den konkreten Handlungsbeziehungen im jeweiligen Rahmen der Verantwortung. Diese aber schulde ich nicht den Menschen *in abstracto* in kosmopolitischer Brüderlichkeit (politisch korrekt heute: Geschwisterlichkeit), sondern den konkreten Menschen, denen ich durch Familie, Beruf, Interessen verbunden bin. „Erst dann, wenn es sich um ‚meinen‘ Bruder, ‚meinen‘ Vater, ‚meinen‘ Freund, ‚meine‘ Frau, ‚meine‘ Kinder handelt, bin ich in besonderer Weise ethisch angesprochen; und nur ich; und eben darum, weil es um ‚meinen‘ Bruder handelt. Es ist kein Zufall, daß die universalistische Karriere des Fraternitätsprinzips gescheitert ist.“⁶⁷ Solidarität erwächst aus persönlicher Sympathie, aus räumlicher Nähe, aus gemeinsamen Interessen. Sie verfestigt sich in Institu-

65 Näher zu Begriff, Recht und Ethos der Solidarität: *Isensee, J.*: Solidarität – sozialetische Substanz eines Blankettbegriffs, in: ders. (Hg.): *Solidarität in Knappheit*, Berlin, 1998, 97 ff. Vgl. auch *Depenheuer, O.*: „Nicht alle Menschen werden Brüder“, in: *Isensee, J.* (Hg.): *Solidarität*, a.a.O., 41 ff.

66 *Rousseau, J.-J.* : *Emile*, 1762, I, 1.

67 *Kersting, W.*, a.a.O., 495 f.

tionen wie Familie, Betrieb, Gemeinde, Staat. Der Staat, der auf der Nation als Solidargemeinschaft gründet, ist der stärkste und stetigste Garant und Mittler von Solidarität, als solcher durch keine kosmopolitische Instanz zu ersetzen, die nur auf die abstrakteste, weiteste und damit auch schwächste Form der Solidarität zurückgreifen kann. Kosmopolitische Solidarität wird nur dann wirkmächtig, wenn sie durch staatsbürgerliche vermittelt wird, die ihrerseits durch vielfältige, gesellschaftliche Solidarbeziehungen mediatisiert ist. Ein Lehrstück ist die Flutkatastrophe, welche die Gebiete an der Elbe im Sommer 2002 heimsuchten. Die Deutschen leisteten in ungewöhnlichem Maße ihren Landsleuten in Sachsen und Sachsen-Anhalt spontane Hilfe, kaum aber den Tschechen, die nicht minder von der Überschwemmung der Elbe betroffen waren, vollends nicht den Chinesen, die gleichzeitig unter noch schlimmeren Wasserplagen zu leiden hatten.

Der Universalismus mit seiner „gleichheitsorientierten Moral des Wegsehens“ reicht in der Lebenspraxis nicht aus. Diese bedarf der „ungleichheitsorientierten Ethik des Hinsehens“⁶⁸. Der Staat ist in seiner national-partikularen Existenz der Ethik des Hinsehens verhaftet, dagegen in seiner globalen Kompetenz der Ethik des Wegsehens verpflichtet. Je besser er dieser Doppelaufgabe gerecht wird, desto schwächer werden Argumente für eine universalstaatliche Ordnung.

VI. Heilsame Utopie

Das Resümee: Die kosmopolitische Demokratie, die föderale Weltrepublik, der Universalstaat sind Gegenentwürfe zur Wirklichkeit der heutigen politischen Welt. Die Welt zeigt keine Neigung, sich ihnen anzupassen. Die Globalisierungstendenzen haben keinen kosmopolitischen Charakter. Der Weltstaat ist Utopie. Über sie lässt sich sagen, was der preußische Generalfeldmarschall zum ewigen Frieden äußerte: „nur ein Traum und noch nicht einmal ein schöner“⁶⁹.

Das freilich ist nicht das letzte Wort. Gerade als Utopie hat der Kosmopolitismus Wert. Er bildet eine moralische Gegenmacht zu den Mächten der Wirklichkeit. Die Differenz zur Wirklichkeit schützt die Utopie davor, dass sie sich durch Vollzug desavouiert, und sie schützt die Menschheit davor, dass sich das Unheilpotential, das in ihr steckt, entlädt. Dafür aber schaffen die kosmopolitischen Gegenentwürfe permanente Stachel im Fleisch der etablierten Staaten, Maßstäbe der Kritik, Zwang zur Rechtfertigung. Die Utopie bildet eine Insel der Hoffnung für alle, die unter der Realität leiden, und bietet Hilfe, die Realität, die sich nicht aufheben lässt, wenigstens auszuhalten.

⁶⁸ Ebd., 291 ff.

⁶⁹ *Moltke, H. Graf v.*: Brief an Johann Caspar Bluntschli vom 11. Dezember 1880, in: ders.: *Gesammelte Schriften und Denkwürdigkeiten*, Bd. 5, Berlin, 1892, 194.