

# Jürgen Habermas

## Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?<sup>1</sup>

*Für das Projekt der Beförderung eines »weltbürgerlichen Zustandes« stehen die Chancen des Erfolgs heute, nach der völkerrechtswidrigen Invasion des Iraks, nicht schlechter als 1945, nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges, oder 1989/190 nach dem Ende der bipolaren Machtkonstellation. Das heißt nicht, dass die Chancen gut stehen; aber wir sollten auch die Proportionen nicht aus dem Auge verlieren. Das Kantische Projekt ist erst mit dem Völkerbund, also nach mehr als 200 Jahren, auf die politische Agenda gelangt; und die Idee der Herstellung einer weltbürgerlichen Ordnung hat erst mit der Gründung der Vereinten Nationen eine dauerhafte institutionelle Gestalt angenommen. Diese haben seit den frühen 90er Jahren an politischem Gewicht gewonnen und sind zu einem nicht unerheblichen Faktor in weltpolitischen Auseinandersetzungen geworden. Sogar die Supermacht sah sich zu einer Konfrontation mit der Weltorganisation genötigt, als diese die drohend verlangte Legitimation für eine einseitig beschlossene Intervention verweigerte. Den darauf folgenden Versuch zu ihrer Marginalisierung haben die Vereinten Nationen so gut überstanden, dass sie eine überfällige Reform an Haupt und Gliedern in Angriff nehmen konnten.*

Seit Dezember 2004 liegen die Vorschläge einer vom Generalsekretär bestellten Reformkommission vor. Die vorgeschlagenen Reformen ergeben sich, wie wir sehen werden, aus intelligenten Fehleranalysen. Dieser Lernprozess lenkt den politischen Willen unmissverständlich in die Richtung einer Fortführung des Kantischen Projektes. Darin drückt sich nämlich nicht einfach die Idee eines dauerhaft gesicherten Friedenszustandes aus. Schon Kant hatte den negativen Begriff der Abwesenheit von Krieg und militärischer Gewalt zum Konzept des Friedens als einer Implikation gesetzmäßiger Freiheit erweitert. Heute erstreckt sich der umfassende Begriff kollektiver Sicherheit auch auf die Ressourcen für Lebensumstände, unter denen Bürger aller Erdteile erst faktisch in den Genuss gesetzmäßig garantierter Freiheiten gelangen können. Wir können uns immer noch an Kants Idee einer weltbürgerlichen Verfassung orientieren, wenn wir diese nur abstrakt genug verstehen. Ich will zeigen, dass die Kantische Alternative von Weltrepublik und Völkerbund unvollständig ist (I), und wie das Kantische Projekt unter heutigen Umständen verstanden werden kann (II). Sodann möchte ich erklären, warum mit dem Erfolg dieses Projekts nichts weniger auf dem Spiel steht als die demokratische Substanz der heute noch möglichen Formen politischer Vergesellschaftung (III.) Am Ende will ich auf zwei historische Tendenzen eingehen, die diesem Projekt entgegenkommen (IV und V).

1 Ich bedanke mich erneut bei Armin von Bogdandy für die Korrekturvorschläge und Kommentare eines völkerrechtlichen Experten.

Hobbes interpretiert den Zusammenhang zwischen Recht und Friedenssicherung funktionalistisch: Die dem Recht unterworfenen Bürger tauschen die Schutzgarantie der staatlichen Ordnungsgewalt gegen ihren bedingungslosen Gehorsam ein.<sup>2</sup> Für Kant verschränkt sich hingegen die friedenssichernde Funktion des Rechts begrifflich mit der Freiheit konstituierenden und sichernden Funktion eines Verfassungszustandes, den die Bürger als legitim anerkennen. Denn die Geltung des Rechts stützt sich nicht nur faktisch auf die Sanktionsandrohung der Staatsgewalt, sondern auch intrinsisch auf die Gründe für den Anspruch, vonseiten der Adressaten Anerkennung zu verdienen. Kant operiert nicht länger mit einem empiristischen Begriff des Rechts. Aber mit der Konzeption des Übergangs vom staatenzentrierten Völkerrecht zum Weltbürgerrecht setzt sich Kant auch von Rousseau ab.

Er löst sich nämlich von der republikanischen Vorstellung, dass sich die innere Souveränität des Volkes in der äußeren Souveränität des Staates, also die demokratische Selbstbestimmung der Bürger in der diplomatischen, notfalls militärischen Selbstbehauptung der eigenen Lebensform spiegelt. Für Kant bedeutet die partikularistische Verwurzelung der herrschaftskonstituierenden Kraft des demokratischen Willens im Ethos eines Volkes nicht notwendig die Begrenzung der herrschaftsrationalisierenden Kraft einer demokratischen Verfassung auf den Nationalstaat. Denn der universalistische Sinn der Verfassungsgrundsätze eines Nationalstaates weist über die Grenzen der nationalen Sitten, die sich gewiss auch in den lokalen Verfassungsinstitutionen ausdrücken, hinaus.

Mit diesen beiden Operationen – der Verschränkung der Friedensidee mit dem Zustand rechtlich garantierter Freiheiten und der Ablösung der demokratischen Selbstbestimmung im Inneren von der bellizistischen Selbstbehauptung nach außen – ist der Weg frei für eine Projektion jener »bürgerlichen Verfassung«, die zu Kants Zeit aus der amerikanischen und der französischen Revolution soeben entsprungen war, von der Ebene des Nationalstaates auf die globale Ebene. Damit ist der Begriff einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts geboren. Die großartige Innovation dieser den Verhältnissen weit vorausweisenden Begriffsbildung besteht in der Konsequenz der Umformung des internationalen Rechts, als eines Rechts der Staaten, in ein Weltbürgerrecht als einem Recht der Individuen. Diese genießen dann nicht mehr nur als Bürger eines Nationalstaates, sondern ebenso als Mitglieder einer politisch verfassten Weltgesellschaft den Status von Rechtssubjekten.

Die Konstitutionalisierung des Völkerrechts kann sich Kant allerdings nicht anders denn als Überführung der internationalen in innerstaatliche Beziehungen vorstellen. Er hält bis zuletzt an der Idee einer Weltrepublik fest, auch wenn er als nächsten Schritt auf dem Wege zu einem solchen Völkerstaat das »Surrogat« eines Völkerbundes vorschlägt. Diese schwache Konzeption einer freiwilligen Assoziation friedenswilliger, aber souverän bleibender Staaten schien sich als Zwischenstation auf dem Wege zu einer Weltrepublik zu empfehlen. Mit dem unverdienten Besserwissen der Nachgeborenen können wir, die wir auf die rechtlichen und politischen Verflechtungen einer pluralistischen, hoch interdependenten und zugleich funktional ausdifferenzierten Weltgesellschaft blicken, leicht die begrifflichen Schranken erkennen, die Kant daran gehindert haben, aus

2 Im Folgenden stütze ich mich auf meinen Essay: Das Kantische Projekt und der gespaltene Westen, in: J. Habermas, *Der gespaltene Westen*, Frankfurt/Main 2004, 113–193.

jener unfruchtbaren Alternative auszubrechen und das Ziel einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, den »weltbürgerlichen Zustand«, so abstrakt zu bestimmen, dass dieser nicht mit der Weltrepublik zusammenfällt und nicht als utopisch abgetan werden kann.

Die zentralistische französische Republik, die Kant als das Vorbild für den demokratischen Verfassungsstaat vor Augen stand, suggeriert die Vorstellung, dass die Souveränität des Volkes unteilbar ist.<sup>3</sup> In einem föderalistisch verfassten Mehrebenensystem verzweigt sich jedoch der demokratische Wille des Volkes als der Gesamtheit seiner Bürger schon an der Quelle in die verschiedenen, parallel geschalteten Legitimationskanäle der Wahlen zu Gemeinde-, Länder- oder Bundesparlamenten. Das Modell der Vereinigten Staaten (und die in den *Federalist Papers* geführte Debatte) ist ein frühes Zeugnis dieser Konzeption der »geteilten Souveränität«.<sup>4</sup> Das Bild einer föderalistisch verfassten Weltrepublik hätte Kant die Furcht davor nehmen können, dass die Völker unter dem Normalisierungszwang und dem »seelenlosen Despotismus« eines weltumspannenden »Völkerstaates« ihre kulturelle Eigenart und Identität einbüßen. Diese Befürchtung mag die Suche nach einem »Surrogat« erklären, aber noch nicht, warum sich Kant den weltbürgerlichen Zustand überhaupt in der institutionellen Gestalt eines Staates glaubte vorstellen zu müssen.

Dafür mag ein anderer konzeptueller Engpass, den wir erst heute, angesichts eines immer dichteren Netzwerks von internationalen Organisationen überwinden, den Ausschlag gegeben haben. Der in Frankreich maßgebende Republikanismus erklärt die rationalisierende Kraft einer Verrechtlichung politischer Gewalt mit einem verfassunggebenden Volkswillen, der die politische Herrschaft von Grund auf neu konstituiert. Der Rousseausche Gesellschaftsvertrag suggeriert die Einheit von Staat und Verfassung, weil beide *uno actu*, also gleich ursprünglich aus dem Willen des Volkes hervorgehen. In dieser Tradition stehend, vernachlässigt Kant eine konkurrierende Verfassungstradition, die eine solche grundbegriffliche Verklammerung von Staat und Verfassung nicht kennt, weil nach liberalen Vorstellungen die Verfassung keine *herrschaftskonstituierende*, sondern nur eine *machtbegrenzende* Funktion haben soll. Schon in den frühmodernen Ständeversammlungen ist die Idee der gegenseitigen Beschränkung und Ausbalancierung der »herrschenden Mächte« – des Adels, des Klerus und der Städte, die dem König gegenübertraten – verkörpert. Der Liberalismus entwickelt diese Idee im Sinne der modernen rechtsstaatlichen Gewaltenteilung fort.

Die in erster Linie auf Machtbegrenzung abzielende politische Verfassung etabliert eine »Herrschaft der Gesetze«, die auch ohne demokratischen Ursprung bestehende Machtverhältnisse normativ überformen und den Gebrauch politischer Macht in rechtlich verbindliche Bahnen lenken kann. Eine Verfassung dieses Typs ermöglicht, weil sie auf eine Identität der Herrschenden mit den Beherrschten verzichtet, die gedankliche Trennung der Elemente von Verfassung, Staatsgewalt und Staatsbürgerschaft.<sup>5</sup> Hier besteht gegen eine Auflösung der im

3 W. Kersting, *Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit?*, in: ders., *Recht, Gerechtigkeit und demokratische Tugend*, Frankfurt/Main 1997, 243–315, hier 269.

4 Zur Theorie der Souveränität im Verfassungsstaat vgl. M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, Opladen 1994, 273 ff. Erhard Denninger hält im Hinblick auf den gegenwärtigen europäischen Verfassungsstaat auch noch den Begriff der »geteilten Souveränität« für irreführend: E. Denninger, *Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa*, in: ders., *Recht in globaler Unordnung*, Berlin 2005, 379–394.

5 Vgl. G. Frankenberg, *Die Rückkehr des Vertrages. Überlegungen zur Verfassung der Europäischen Union*, in: L. Wingert/K. Günther (Hrsg.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, Frankfurt/Main 2001, 507–538.

demokratischen Staat miteinander verzahnten Elemente keine grundbegriffliche Schranke. Tatsächlich hat inzwischen die Verrechtlichung der Kooperation von Staaten in multilateralen Netzwerken oder in transnationalen Verhandlungssystemen zu Formen der Verfassung internationaler Organisationen geführt, die selber keinen staatlichen Charakter annehmen und auch der Legitimationsgrundlage des Willens einer organisierten Staatsbürgerschaft entbehren. Solche Verfassungen regeln das funktional spezifizierte Zusammenspiel von Nationalstaaten; selbst den inklusiven, weltweit ausgedehnten Netzwerken fehlt die Metakompetenz, die Staaten auszeichnet: ihre Kompetenzen selbst festzulegen und gegebenenfalls zu erweitern.

So eröffnet der liberale, staatliche Macht begrenzende Typ von Verfassung die begriffliche Perspektive für eine nicht-staatliche Konstitutionalisierung des Völkerrechts in Gestalt einer politisch verfassten Weltgesellschaft ohne Weltregierung. Mit dem Übergang vom staatenzentrierten Völkerrecht zum Weltbürgerrecht werden die staatlichen Akteure in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt, ohne in ihrer Eigenschaft als Subjekte der weltumspannenden Rechtsordnung von den individuellen Weltbürgerrechtssubjekten verdrängt zu werden. Neben den Weltbürgern können republikanisch verfasste Staaten vielmehr Subjekte einer ihrerseits staatlich entkernten Weltverfassung bleiben. Die Zusammenfügung der bisher in konkurrierenden Rechtstraditionen ausgebildeten Verfassungstypen wirft allerdings das Problem auf, wie politische Entscheidungen der überstaatlichen Organisationsebene mit den staatlichen Legitimationswegen rückgekoppelt werden können.<sup>6</sup> Darauf werde ich zurückkommen.

Ein weiteres Motiv könnte Kant dazu veranlasst haben, nach einem Surrogat für die überschwängliche Idee der Weltrepublik zu suchen. Die beiden Verfassungsrevolutionen des 18. Jahrhunderts haben bei Zeitgenossen wie bei Nachgeborenen die Vorstellung hervorgerufen, dass sich politische Verfassungen einem plötzlichen Willensakt in einem günstigen historischen Augenblick verdanken. Das Bild der Pariser Ereignisse war geprägt von der spontanen Erhebung begeisterter Massen, die das Zeitfenster eines günstigen Momentes ausnutzten. Die Errichtung der republikanischen Verfassung schien an einen mythosbildenden Gründungsakt und an eine Ausnahmesituation gebunden zu sein. War das Eintreten des revolutionären Augenblicks an einem Ort schon unwahrscheinlich genug, musste eine Koinzidenz von solchen Unwahrscheinlichkeiten an vielen Orten als unvorstellbar gelten. Diese Intuition vermute ich hinter Kants merkwürdiger Aussage, dass die Völker der Erde »nach ihrer Idee von Völkerrecht«, d.h. nach ihrer Vorstellung von souveräner Selbstbestimmung den Zusammenschluss zu einem Völkerstaat »durchaus nicht wollen«.<sup>7</sup>

Inzwischen haben wir uns daran gewöhnt, die Institutionalisierung des Völkerrechts als einen langfristigen Prozess zu begreifen, der nicht von revolutionären Massen, sondern in erster Linie von Nationalstaaten und regionalen Staatenbündnissen getragen wird. Dieser Prozess wird einerseits absichtlich, mit den klassischen Mitteln des internationalen Vertrages und der Gründung internationaler Organisationen vorangetrieben, andererseits entwickelt er sich in Reaktion auf die freigesetzten systemischen Impulse und unbeabsichtigten Nebenfolgen auch inkrementalistisch. Diese Mischung aus intentionalem Handeln und naturwüchsiger Spontaneität zeigt sich etwa am Beispiel der politisch gewollten wirtschaft-

6 Chr. Möllers analysiert diesen Zusammenhang am Beispiel der Europäischen Union in dem einleitenden Kapitel über Verfassung und Konstitutionalisierung, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin 2003, 1–56.

7 Kant, *Zum ewigen Frieden*, Werke (hrsgg. v. W. Weischedel) Bd. VI, 212.

lichen Globalisierung (von Handel, Investition und Herstellung) und – in Reaktion auf den damit entstehenden Koordinierungs- und Regelungsbedarf – dem Aus- und Umbau der institutionellen Kerne eines globalen Wirtschaftsregimes. Die gedehnte Zeitgestalt eines solchen Prozesses, in dem sich politische Steuerung mit systemischem Wachstum verbindet, legt es nahe, von Stufen oder gar Graden der Konstitutionalisierung zu sprechen.<sup>8</sup> Das beste Beispiel ist die europäische Einigung, die voranschreitet, obwohl die normativen Vorgaben bis heute die Frage der finalité unbeantwortet lassen – die Frage nämlich, ob sich die Europäische Union zu einem föderalistisch aufgebauten Nationalitätenstaat mit starken Binnendifferenzierungen entwickeln wird, oder ob sie, ohne staatliche Qualität anzunehmen, auch weiterhin auf der Integrationsebene einer international vereinbarten, supranationalen Organisation verharret. Eine wichtige Rolle spielt die »Pfadabhängigkeit« eines Entscheidungsmodus, der durch die kumulativen Folgen vergangener Festlegungen den Spielraum künftiger Alternativen auch gegen den Willen der Beteiligten immer weiter einschränkt.

Bisher habe ich drei Gesichtspunkte erörtert, unter denen sich die Kantische Idee der Umformung des staatenzentrierten Völkerrechts in ein Weltbürgerrecht von der irreführenden Konkretisierung in Gestalt einer Republik im Weltformat ablösen lässt. Zunächst habe ich an die föderalistische Denkfigur der geteilten Souveränität und das allgemeine Konzept eines Mehrebenensystems erinnert. Sodann habe ich die Unterscheidung zwischen zwei, jeweils auf Herrschaftskonstituierung oder Machtbegrenzung abzielenden Verfassungstypen eingeführt, die in der politischen Verfassung einer Weltgesellschaft ohne Weltregierung eine neue Verbindung eingehen könnten. Und schließlich habe ich auf die prozessuale Vorstellung einer allmählich fortschreitenden Konstitutionalisierung des Völkerrechts hingewiesen, die mehr von Regierungen als von Bürgern initiiert und getragen wird, bevor sie über die allmähliche Internalisierung vorgeifender Rechtskonstruktionen Breitenwirksamkeit erlangt.

Mit einem Blick auf die heute bestehenden Strukturen lässt sich auf dieser Grundlage eine begriffliche Alternative zur Weltrepublik (und ihren zeitgenössischen Varianten)<sup>9</sup> entwerfen. Dafür müssen wir im Begriffshaushalt der politischen Theorie noch drei Umstellungen vornehmen, und zwar

- a) den Begriff der staatlichen Souveränität an die neuen Formen des Regierens jenseits des Nationalstaates anpassen,
- b) den begrifflichen Zusammenhang zwischen staatlichem Gewaltmonopol und zwingendem Recht zugunsten der Vorstellung revidieren, dass überstaatliches Recht durch staatliche Sanktionspotentiale gedeckt wird, und
- c) den Mechanismus angeben, der erklärt, wie Nationen ihr Selbstverständnis ändern können.

a) Nach der Lesart des liberalen Nationalismus lässt sich die staatliche Souveränität zusammen mit dem völkerrechtlichen Interventionsverbot als eine Konsequenz aus dem Begriff der Volkssouveränität verstehen. In der Kompetenz zur Selbstbehauptung nach außen spiegelt sich die im Inneren maßgebende demo-

<sup>8</sup> Das betonen *Tb. Cottier/M. Hertig*, *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 7, 2004.

<sup>9</sup> Zur »kosmopolitischen Demokratie« vgl. *D. Archibugi/D. Held* (Eds.), *Cosmopolitan Democracy*, Cambridge (UK) 1995; *D. Held*, *Democracy and the Global Order*, Cambridge (UK), 1995; zur föderalen Weltrepublik *O. Höffe*, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999.

kratische Selbstbestimmung der Bürger.<sup>10</sup> Der Staat muss das Recht und die Fähigkeit besitzen, die demokratisch gewollte Identität und Lebensform des politischen Gemeinwesens aufrecht zu erhalten und notfalls mit militärischer Gewalt gegenüber anderen Nationen zu schützen. Die Selbstbestimmung im Inneren bedarf des Schutzes vor einer Fremdbestimmung von außen. Diese Konzeption gerät freilich unter Bedingungen einer hoch interdependenten Weltgesellschaft in Schwierigkeiten. Wenn selbst eine Supermacht Sicherheit und Wohlfahrt der eigenen Bevölkerung nicht allein mehr aus eigener Kraft, sondern nur noch in Kooperation mit anderen Staaten zu gewährleisten vermag, verändert sich der klassische Sinn von »Souveränität«.

Während sich die staatliche Souveränität im Inneren nicht mehr in der bloßen Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung erschöpft, sondern auch auf die wirksame Garantie der Bürgerrechte erstreckt, erfordert die äußere Souveränität heute ebenso die Fähigkeit zur Kooperation wie die Kapazität zur Abwehr äußerer Feinde. Die souveräne Erfüllung des Verfassungsauftrages verlangt auch die Fähigkeit und Bereitschaft des Staates zur gleichberechtigten Teilnahme an den kollektiven Anstrengungen, Probleme zu bearbeiten, die sich auf globaler wie auf regionaler Ebene stellen und nur noch im Rahmen internationaler oder supranationaler Organisationen lösen lassen.<sup>11</sup> Das setzt den Verzicht auf das *ius belli* ebenso voraus wie die Anerkennung der Pflicht der internationalen Gemeinschaft, Bevölkerungen vor der Gewalt krimineller oder zerfallender Staaten zu schützen.

b) Interessanterweise kann die internationale Gemeinschaft dieses Recht zur Verhängung von Sanktionen auf eine Weltorganisation übertragen, ohne diese zugleich mit einem globalen Gewaltmonopol auszustatten. Entgegen der konventionellen Vorstellung von der Struktur zwingenden Rechts, öffnet sich eine Schere zwischen den überstaatlichen Instanzen, die über eine Rechtsetzungs-kompetenz verfügen, und den staatlichen Instanzen, die die Mittel legitimer Gewaltanwendung zur Durchsetzung des supranational gesetzten Rechts in Reserve halten. Das Gewaltmonopol verbleibt bei den souveränen Einzelstaaten, obgleich diese als Mitglieder der Vereinten Nationen das Recht, über die Anwendung militärischer Gewalt zu entscheiden, (außer im Fall der begründeten Notwehr) formell an den Sicherheitsrat abgetreten haben. Gemäß dem Verhaltensmuster, das in kollektiven Sicherheitssystemen eingeübt worden ist, genügt es für die Wirksamkeit von Interventionsbeschlüssen des Sicherheitsrats, dass hinreichend viele und potente Mitglieder ihre Kapazitäten für die Durchführung einer gemeinsam beschlossenen Mission zur Verfügung stellen. Die Europäische Union bietet ein überzeugendes Beispiel für die Bindungswirkung von vorrangigen Rechtsnormen, die nur auf diese zirkuläre Weise von formell untergeordneten Mitgliedstaaten »gedeckt« sind. Die Gewaltmittel für die Sanktionierung des in Brüssel und Straßburg gesetzten Rechts sind nach wie vor bei den Einzelstaaten kaserniert, die dieses Recht »umsetzen«.

c) Dieses Beispiel eignet sich auch zur Veranschaulichung der »Normwirkungshypothese«,<sup>12</sup> ohne die das Kantische Projekt eines weltbürgerlichen Zustandes

10 So noch *M. Walzer*, *Just and Unjust Wars*, New York 1977; *ders.*, *Erklärte Kriege – Kriegserklärungen*, Hamburg 2003; vgl. auch die Beiträge zur Diskussion von »Twenty Years of Michael Walzer's *Just and Unjust Wars*«, in: *Ethics & International Affairs*, 1997, Vol. 11, 3–104.

11 Vgl. die entsprechende Definition der »neuen Souveränität« bei *A. and A. H. Chayes*, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass. 1995.

12 Zur Bedeutung des sozialkonstruktivistischen Lernkonzepts für die Theorie der internationalen Beziehungen vgl. *B. Zangl/M. Zürn*, *Frieden und Krieg*, Frankfurt/Main 2003, 118–148.

empirisch kaum plausibel zu machen sein dürfte. Die von politischen Eliten in überstaatliche Arenen eingeführten Rechtskonstruktionen sind Setzungen, die in der Art einer self-fulfilling prophecy wirken. Diese Art der Rechtsetzung antizipiert die Bewusstseinsveränderung, die sie bei den Adressaten erst im Verlaufe einer stufenweisen Implementation auslöst. Im Medium der begleitenden Diskurse vollzieht sich eine allmähliche Internalisierung des Geistes eines zunächst nur deklamatorisch anerkannten Wortlautes von Vorschriften. Das gilt gleichermaßen für die Staaten wie für die Bürger. In einem konstruktiv ausgelösten und zirkulär selbstbezüglichen Lernprozess dieser Art verändert sich das Rollenverständnis nationaler Vertragsparteien. Im Verlauf der Eingewöhnung zunächst souverän vereinbarter Kooperationen verwandelt sich das Selbstverständnis autonom entscheidender kollektiver Akteure in das Bewusstsein von Organisationsmitgliedern, die Rechte und Pflichten haben. Auf diesem Wege können auch souveräne Staaten lernen, nationale Interessen den Verpflichtungen unterzuordnen, die sie als Mitglieder der internationalen Gemeinschaft oder als Mitspieler in transnationalen Netzwerken übernommen haben.

## II

Nach diesen Vorklärungen lässt sich die Kantische Idee eines weltbürgerlichen Zustandes in einer Weise ausbuchstabieren, die den Realitäten gewiss vorausgreift, aber mit ihnen auf Tuchfühlung bleibt. Lassen Sie mich die politisch verfasste Weltgesellschaft, die ich an anderem Ort skizziert habe,<sup>13</sup> als ein Mehrebenensystem beschreiben, das auch ohne Weltregierung eine bislang fehlende Weltinnenpolitik, vor allem auf Feldern der globalen Wirtschafts- und Umweltpolitik, möglich machen kann. Während das staatenzentrierte Völkerrechtssystem nur eine Sorte von Spielern, die Nationalstaaten, und zwei Spielfelder, Innen- und Außenpolitik bzw. innere Angelegenheiten und internationale Beziehungen kannte, zeichnet sich die neue Struktur einer verfassten Weltbürgergesellschaft durch *drei Arenen* mit *drei Sorten von kollektiven Akteuren* aus. Die *supranationale Arena* wird von einem einzigen Akteur eingenommen. Die internationale Gemeinschaft findet ihre institutionelle Gestalt in einer *Weltorganisation*, die auf genau umschriebenen Politikfeldern handlungsfähig ist, ohne selber staatlichen Charakter anzunehmen. Den Vereinten Nationen fehlt die Kompetenz, nach eigenem Belieben ihre Kompetenzen festzulegen oder zu erweitern. Sie sollten zur wirksamen und vor allem nicht-selektiven Erfüllung von zwei Funktionen, nämlich zur Wahrung der internationalen Sicherheit und zur globalen Durchsetzung der Menschenrechte, ermächtigt werden und auf diese beiden fundamentalen, aber genau bestimmten umschriebenen Funktionen auch beschränkt bleiben. Die anstehende Reform der Vereinten Nationen müsste daher nicht nur auf eine Stärkung der Kerninstitutionen, sondern gleichzeitig auf eine funktionale Entflechtung des Komplexes der weit verzweigten (und mit anderen internationalen Einrichtungen vernetzten) UN-Neben- und Sonderorganisationen abzielen.<sup>14</sup>

Die Meinungs- und Willensbildung der Weltorganisation sollte gewiss mit Kommunikationsflüssen nationaler Parlamente rückgekoppelt, für die Teilnahme mitspracheberechtigter Nichtregierungsorganisationen geöffnet und der Be-

<sup>13</sup> Habermas (Fn. 2), 133 ff. u. 1174 ff.

<sup>14</sup> Ein Überblick über die UN-Familie bei D. Held, *Global Covenant*, Cambridge UK, 2004, 82 f.

obachtung einer mobilisierten Weltöffentlichkeit ausgesetzt werden. Aber auch eine angemessen reformierte Weltorganisation setzt sich unmittelbar aus Nationalstaaten, nicht aus Weltbürgern zusammen. Sie gleicht in dieser Hinsicht eher einem Völkerbund als dem Kantischen Völkerstaat. Denn ohne Weltrepublik kann es auch kein wie immer bescheidenes Weltparlament geben. Die kollektiven Akteure gehen in der Ordnung, die sie selber mit dem zunächst einzig verfügbaren Instrument des völkerrechtlichen Vertrages herbeiführen müssen, nicht *spurlos* auf. Die Weltorganisation muss auf Dauer von staatlich organisierten Machtzentren gestützt werden, wenn sie die tragende Säule eines machtgeschützten legalen Pazifismus sein soll.<sup>15</sup> Neben den Individuen bleiben die Staaten Subjekte eines zum Weltbürgerrecht mutierten Völkerrechts, damit die internationale Gemeinschaft dem einzelnen Bürger notfalls auch gegen dessen eigene Regierung grundrechtlichen Schutz gewährleisten kann.

Als Mitglieder der internationalen Gemeinschaft müssen die Staaten auch im Hinblick auf jene weitreichenden Ziele einen privilegierten Platz behalten, die die Vereinten Nationen unter dem hehren Titel »Millenium Development Goals« verkündet haben. Der in den Menschenrechtspakten inzwischen durchdeklinierte Schutz der Weltbürger beschränkt sich nicht mehr nur auf liberale und politische Grundrechte, er erstreckt sich vielmehr auf die »ermächtigenden« materiellen Lebensbedingungen, welche die Mühseligen und Beladenen dieser Welt erst in den Stand versetzen, von formal gewährleisteten Rechten faktisch Gebrauch zu machen.<sup>16</sup> Auf der Bühne transnationaler Netzwerke und Organisationen verdichten und überlappen sich zwar heute schon die Einrichtungen, die den wachsenden Koordinationsbedarf einer zunehmend komplexen Weltgesellschaft befriedigen.<sup>17</sup> Aber die Koordinierung der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure ist eine Regelungsform, die nur für eine bestimmte Kategorie grenzüberschreitender Probleme ausreicht.

Für »technische« Fragen im weiteren Sinne (wie die Standardisierung von Maßen, die Regelung von Telekommunikation oder die Katastrophenvorsorge, für die Eindämmung von Epidemien oder die Bekämpfung des organisierten Verbrechens) genügen Verfahren von Informationsaustausch, Beratung, Kontrolle und Vereinbarung. Weil der Teufel überall im Detail sitzt, verlangen auch diese Probleme den Ausgleich widerstreitender Interessen. Aber sie unterscheiden sich von Fragen genuin »politischer« Natur, die wie etwa die verteilungsrelevanten Fragen der weltweiten Energie- und Umwelt-, der Finanz- und Wirtschaftspolitik in tief verankerte und schwer bewegliche Interessenlagen nationaler Gesellschaften eingreifen. Im Hinblick auf diese Probleme einer künftigen Weltinnenpolitik besteht ein *Gestaltungs- und Regulierungsbedarf*, für den einstweilen sowohl der institutionelle Rahmen wie die Akteure fehlen. Die bestehenden politischen Netzwerke sind funktional spezifiziert und bilden im besten Falle inklusiv zusammengesetzte, multilateral arbeitende Organisationen, in denen, wer immer sonst noch zugelassen ist, die Regierungsvertreter die Verantwortung tragen und das Sagen haben. Sie bilden jedenfalls in der Regel keinen institutionellen Rahmen für gesetzgeberische Kompetenzen und entsprechende politische

15 Zur »Unverzichtbarkeit des Nationalstaates« vgl. E. Grande, Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime, in: U. Beck/Ch. Lau (Hrsg.), Entgrenzung und Entscheidung, Frankfurt/Main 2005, 384–401.

16 Damit hat sich auch im Völkerrecht die Konzeption der *sozialen Demokratie* durchgesetzt, die auf die staatsrechtliche Theorietradition Hermann Hellers zurückgeht. Vgl. dazu Th. Meyer, Theorie der sozialen Demokratie, Wiesbaden 2005.

17 Eine eindrucksvolle Auflistung der internationalen Organisationen bei A.-M. Slaughter, A New World Order, Princeton and Oxford, 2004, XV–XVIII.

Willensbildungsprozesse. Selbst wenn dieser Rahmen etabliert wäre, fehlten immer noch die kollektiven Akteure, die solche Beschlüsse umsetzen könnten. Ich denke an regionale Regime, die für ganze Kontinente ein hinreichend repräsentatives Verhandlungsmandat haben und über die nötige Implementationsmacht verfügen.

Die Politik könnte den spontan entstandenen Regelungsbedarf einer systemisch, also naturwüchsig integrierten Weltwirtschaft und Weltgesellschaft auf intentionale Weise nur befriedigen, wenn die mittlere Arena von einer überschaubaren Anzahl von *global players* eingenommen würde. Diese müssten stark genug sein, um wechselnde Koalitionen bilden, flexible Machtgleichgewichte herstellen und – vor allem in Fragen der Strukturierung und Rahmensteuerung des weltweiten ökologischen und wirtschaftlichen Funktionssystems – verbindliche Kompromisse aushandeln und durchsetzen zu können. Auf diese Weise würden auf der transnationalen Bühne die internationalen Beziehungen, wie wir sie bisher kennen, in modifizierter Gestalt fortbestehen – modifiziert schon deshalb, weil unter einem effektiven Sicherheitsregime der Vereinten Nationen auch den mächtigsten unter den global players der Rückgriff auf Krieg als legitimes Mittel der Konfliktlösung verwehrt sein würde. Das Problem, dass auf der mittleren oder transnationalen Ebene, abgesehen von den USA, handlungsfähige Akteure einstweilen fehlen, lenkt die Aufmerksamkeit auf die *dritte Ebene der Nationalstaaten*.

In globalem Umfang hat sich diese Ebene erst im Zuge der Dekolonisierung herausgebildet. Erst während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist eine inklusive Gemeinschaft von Nationalstaaten entstanden; in diesem Zeitraum ist die Zahl der Mitglieder der Vereinten Nationen von 51 auf 192 Staaten angewachsen. Diese Nationalstaaten bilden also eine vergleichsweise junge politische Formation. Obwohl sie in den internationalen Arenen als die »geborenen«, nach wie vor initiativreichsten und mächtigsten Akteure auftreten, geraten die Nationalstaaten heute unter Druck. Die wachsenden Interdependenzen der Weltwirtschaft und die grenzüberschreitenden Risiken der Weltgesellschaft überfordern ihre territorial gebundenen Handlungsspielräume und Legitimationsketten. Die globalen Vernetzungen haben die demokratiethoretische Unterstellung einer Kongruenz zwischen denen, die an politischen Entscheidungen verantwortlich beteiligt, und denen, die davon betroffen sind, längst ad absurdum geführt.<sup>18</sup>

Auf allen Kontinenten sehen sich deshalb die Einzelstaaten zu regionalen Zusammenschlüssen, jedenfalls zu Formen einer engeren Kooperation genötigt (APEC, ASEAN, NAFTA, AU, ECOWAS, OAS usw.). Aber diese regionalen Bündnisse sind schwache Anfänge. Die Nationalstaaten müssen über intergouvernementale Formen der Kooperationen hinaus zusammenwachsen, wenn sie auf transnationaler Ebene die Rolle von kollektiven Trägern einer Weltinnenpolitik übernehmen, also die Handlungsfähigkeit von global players erlangen und für die Ergebnisse transnationaler Vereinbarungen die demokratische Legitimation beschaffen sollen. Zu einem festeren politischen Gebilde dieser Art haben vorerst nur Nationalstaaten der ersten Generation einen Anlauf genommen. In Europa ist aus den Exzessen eines selbstzerfleischenden Radikalnationalismus der Antrieb zu einer politischen Einigung entstanden.

Heute hat die Europäische Union wenigstens das Stadium einer begründeten Anwartschaft auf globale Handlungsfähigkeit erreicht. Ihr politisches Gewicht hält einen Vergleich mit »geborenen« Kontinentalregimen wie China oder

<sup>18</sup> D. Held/A. McGrew/D. Goldblatt/J. Perraton, *Global Transformations*, Cambridge (UK), 1999.

Russland aus. Anders als diese Mächte, die mit einer staatssozialistischen Übergangsphase vergleichsweise spät aus der Formation Alter Reiche hervorgegangen sind, könnte aber der Europäischen Union die Rolle eines Vorbildes für andere Regionen zuwachsen, weil sie auf einer höheren Integrationsebene die Interessen vormals unabhängiger Nationalstaaten harmonisiert und auf diesem Wege einen kollektiven Akteur neuer Größenordnung erzeugt. Als Vorbild für den Aufbau regionaler Handlungskapazitäten wird die europäische Einigung allerdings nur dienen können, wenn sie einen Grad der politischen Integration erreicht, der es der Union erlaubt, ebenso nach außen wie nach innen demokratisch legitimierte gemeinsame Politiken zu verfolgen.

Nicht erwähnt habe ich bisher den kulturellen Pluralismus, der in einer politisch verfassten Weltgesellschaft auf allen drei Ebenen Sperrklinkeneffekte erzeugen kann. Die heute weltweit zu beobachtende Politisierung der großen Weltreligionen erhöht die Spannungen auch auf internationaler Ebene. Dieser wahrgenommene *clash of civilizations* müsste im Rahmen einer politisch verfassten Weltgesellschaft vor allem die transnationalen Verhandlungssysteme belasten. Aber die Bearbeitung dieser Konflikte würde im Rahmen eines im skizzierten Sinne etablierten Mehrebenensystems dadurch erleichtert, dass die Nationalstaaten Lernprozesse durchlaufen und ihr Verhalten wie ihr Selbstverständnis verändert haben würden.

Der eine Lernprozess betrifft die Verinnerlichung von Normen der Weltorganisation und die Fähigkeit, die eigenen Interessen über eine kluge Einfädelung in transnationale Netzwerke wahrzunehmen. In der politisch verfassten Weltgesellschaft müssen sich die souveränen Staaten auch ohne formale Preisgabe ihres Gewaltmonopols zugleich als pazifizierte Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und als potente Mitspieler in internationalen Organisationen verstehen. Der andere Lernprozess betrifft die Überwindung einer zähen, mit der Nationalstaatsbildung historisch verbundenen Bewusstseinslage. Im Zuge des regionalen Zusammenschlusses von Nationalstaaten zu global handlungsfähigen Akteuren muss sich das Nationalbewusstsein, also die bestehende Basis einer ohnehin schon hochabstrakten staatsbürgerlichen Solidarität, noch einmal erweitern. Eine Mobilisierung von Massen aus religiösen, ethnischen oder nationalistischen Motiven wird um so unwahrscheinlicher, je weiter sich die Toleranzsumutungen eines demokratischen Staatsbürgerethos schon innerhalb nationaler Grenzen durchgesetzt haben.

Spätestens hier erhebt sich der Einwand der »Ohnmacht des Sollens«. Auf die normative Überlegenheit des Kantischen Projektes gegenüber anderen Visionen einer neuen Weltordnung will ich hier nicht eingehen.<sup>19</sup> Allein, normativ noch so gut begründete Projekte bleiben folgenlos, wenn ihnen die Realität nicht entgegenkommt. Hegel hat diesen Einwand gegen Kant erhoben. Statt die vernünftige Idee einer uneinsichtigen Realität bloß entgegenzuhalten, wollte er die Realität der Geschichte zur Wirklichkeit der Idee erhöhen. Aber mit dieser geschichtsphilosophischen Rückendeckung der Idee haben sich Hegel und Marx erst recht blamiert. Bevor ich auf zwei historische Tendenzen eingehe, die dem revidierten Kantischen Projekt entgegenkommen, möchte ich daran erinnern, was mit diesem Projekt überhaupt auf dem Spiel steht: Es geht darum, ob wir von der Vorstellungswelt eines politisch verfassten *demokratischen* Gemeinwesens überhaupt Abschied nehmen müssen, oder ob sich diese auf nationalstaatli-

19 J. Habermas (Fn. 2), 182–193.

cher Ebene vergehende Welt in die postnationale Konstellation hinüberretten lässt.

### III

Die modernen Verfassungskonzeptionen beziehen sich explizit auf das Verhältnis der Bürger zum Staat. Aber implizit entwerfen sie immer auch eine Gesamtrechtsordnung, die Staat und »bürgerliche Gesellschaft« (im Sinne von Marx und Hegel), also das Ganze aus Verwaltungsstaat, kapitalistischer Ökonomie und Bürgergesellschaft umfasst.<sup>20</sup> Die Ökonomie kommt schon dadurch ins Spiel, dass der moderne Staat als Steuerstaat vom privatrechtlich organisierten Marktverkehr abhängig ist. Und die Zivilgesellschaft wird in den Sozialvertragstheorien als das Netz der Beziehungen zwischen Bürgern thematisiert – ob nun, wie im liberalen Verfassungskonzept, als die Beziehungen zwischen nutzenmaximierenden Gesellschaftsbürgern oder, wie im republikanischen Modell, als die Beziehungen zwischen solidarischen Staatsbürgern.

Gewiss, die rechtliche Konstituierung eines Gemeinwesens von freien und gleichen Bürgern ist das eigentliche Thema einer Verfassung. Mit »Sicherheit«, »Recht« und »Freiheit« liegt der Akzent einerseits auf der Selbstbehauptung des politischen Gemeinwesens nach außen, andererseits auf der Gewährleistung der Rechte, die die sich freie und gleiche Personen als Mitglieder einer sich selbst verwaltenden Assoziation gegenseitig zugestehen. Die Verfassung legt fest, wie die im Staat organisierte Gewalt in legitime Macht umgewandelt wird. Mit der Lösung des Problems von »Recht und Freiheit« wird jedoch implizit auch über die Rollen entschieden, die die Ökonomie als das tragenden Funktionssystem und die Bürgergesellschaft als das Fundament der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung im Verhältnis zur staatlichen Organisationsgewalt spielen sollen. Mit der Erweiterung des Katalogs der Staatsaufgaben über die klassische Ordnungswahrung und Freiheitssicherung hinaus tritt dieser implizit angelegte, *umfassende* Charakter der Verfassungsordnung deutlich hervor. In der kapitalistischen Gesellschaft müssen soziale Ungerechtigkeiten überwunden, in der Risikogesellschaft kollektive Gefährdungen abgewehrt und in der pluralistischen Gesellschaft muss die Gleichberechtigung kultureller Lebensformen hergestellt werden. In den kapitalistisch erzeugten Statusdifferenzen, in den von Wissenschaft und Technik hervorgerufenen Risiken und in den Spannungen des kulturellen und weltanschaulichen Pluralismus begegnet der Staat zwar Herausforderungen, die sich den Mitteln von Politik und Recht nicht ohne weiteres fügen. Aber aus seiner politischen Gesamtverantwortung kann er sich nicht herausziehen, weil er selbst von den systemintegrativen Leistungen der privaten Funktionssysteme, in erster Linie also von der Wirtschaft, ebenso abhängig ist wie von den sozialintegrativen Leistungen der Bürgergesellschaft. Der Daseinsvorsorge und Prävention betreibende Staat muss sich mit dem Eigensinn der Funktionssysteme und mit der Eigendynamik der Bürgergesellschaft moderierend ins Benehmen setzen. Ausdruck dieses neuen Stils sind die korporatistischen Verhandlungssysteme, wobei sich der Staat aber nach wie vor an der Verfassung – oder einer den Zeitumständen angepassten Interpretation der Verfassung – orientieren muss.

<sup>20</sup> Denn Assoziationswesen und Ökonomie sind zunächst ununterschieden im klassischen Begriff der civil society oder der »bürgerlichen Gesellschaft« zusammengezogen worden, vgl. das Vorwort zur Neuauflage von J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt/Main 1990, 45 ff.

Die Bezugnahme der politischen Verfassung auf die Trias von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erklärt sich soziologisch damit, dass alle modernen Gesellschaften über genau drei Medien – nennen wir sie »Macht«, »Geld« und »Verständigung« – integriert werden. In funktional ausdifferenzierten Gesellschaften stellen sich soziale Beziehungen über Organisation, Markt oder Konsensbildung (d.h. über sprachliche Kommunikation, Werte und Normen) her. Entsprechende Typen der Vergesellschaftung verdichten sich im bürokratischen Staat, in der kapitalistischen Wirtschaft und in der Zivilgesellschaft. Die politische Verfassung ist darauf angelegt, diese Systeme mithilfe des Rechtsmediums so in Form zu bringen und so aufeinander abzustimmen, dass sie ihre Funktionen nach Maßgabe eines supponierten »Gemeinwohls« erfüllen. Um einen Beitrag zur Maximierung des Gemeinwohls leisten zu können, soll die Verfassung, dank der strukturierenden Leistung einer Gesamtrechtsordnung, systemspezifischen Fehlentwicklungen vorbeugen.

So soll die staatliche Organisationsgewalt Recht und Freiheit garantieren, ohne in repressive Gewalt, paternalistische Bevormundung oder normalisierenden Zwang zu entgleisen. Die Wirtschaft soll Produktivität und Wohlstand fördern, ohne Standards der Verteilungsgerechtigkeit zu verletzen (sie soll möglichst viele besser stellen, aber niemanden benachteiligen); und die Zivilgesellschaft soll für die Solidarität unabhängiger Staatsbürger sorgen, ohne in Kollektivismus und Zwangsintegration abzugleiten oder Fragmentierung und weltanschauliche Polarisierung hervorzurufen. Das postulierte Gemeinwohl ist nicht allein durch »Staatsversagen« (Rechtsunsicherheit und Unterdrückung) gefährdet, sondern ebenso durch »Marktversagen« und Desolidarisierung. Der unbestimmte Charakter des wesentlich umstrittenen Gemeinwohls<sup>21</sup> erklärt sich insbesondere aus der Balance, die zwischen diesen interdependenten Größen hergestellt werden soll.

Auch wenn der Staat seine genuinen Aufgaben der Ordnungswahrung und Freiheitssicherung erfüllt, kann er das erforderliche Legitimationsniveau nicht auf Dauer aufrechterhalten, wenn nicht eine funktionierende Wirtschaft die Voraussetzungen für eine akzeptierte Verteilung sozialer Entschädigungen schafft und wenn nicht eine aktive Bürgergesellschaft die Motive für ein hinreichendes Maß an Gemeinwohlorientierung erzeugt.<sup>22</sup> Das gleiche gilt vice versa. Die Verfassung bürdet deshalb dem demokratischen Staat die paradoxe Verantwortung für wirtschaftliche und kulturelle Bestandsvoraussetzungen des politischen Gemeinwesens auf, die er mit den ihm verfügbaren Mitteln des politischen Drucks und des Rechtszwangs zwar beeinflussen und fördern und auf diese Weise politisch »beherrschbar machen« kann; aber er kann den Erfolg nicht rechtlich garantieren. Arbeitslosigkeit und soziale Segmentierung lassen sich sowenig wie Entsolidarisierung durch Verbote oder administrative Maßnahmen aus der Welt schaffen.

Zwischen dem Bild der Gesellschaft, das der Verfassung eingeschrieben ist, und der beschränkten Reichweite der politischen Gestaltungsmittel, über die der Staat verfügt, besteht eine Asymmetrie. Diese war solange unschädlich, wie sich die Volkswirtschaft in den nationalstaatlichen Rahmen einfügte und die Solidarität einer vergleichsweise homogenen Bevölkerung vom Nationalbewusstsein zehrte. Solange das nach 1945 etablierte Freihandelssystem der westlichen

21 C. Offe, Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, in: *Wingert/Günther* (Fn. 5), 459–488.

22 *Hasso Hofmann*, Verfassungsrechtliche Annäherung an den Begriff des Gemeinwohls, in: *H. Münkler/K. Fischer* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht*, Berlin 2002, 25–42.

Hemisphäre mit festen Wechselkursen bestand, waren zwar die Grenzen für den internationalen Handel geöffnet, aber die nach wie vor in nationale gesellschaftliche Kontexte eingebetteten Wirtschaftssysteme blieben für staatliche Interventionen empfindlich. Weil die nationalen Regierungen unter diesen Umständen für ihre eigenen Territorien einen großen – und als hinreichend groß auch wahrgenommenen – Handlungsspielraum behielten, konnte man weiterhin von der politischen Beherrschbarkeit der öffentlich relevanten gesellschaftlichen Prozesse ausgehen.

Mit dieser Unterstellung der »politischen Beherrschbarkeit« steht und fällt die verfassungsrechtliche Konstruktion einer Gesellschaft, die über staatliche Agenturen gemäß dem Willen ihrer Bürger auf sich selbst einwirkt. An der Möglichkeit einer solchen Selbsteinwirkung hängt die demokratische Substanz einer Verfassung, welche die Bürger zu Autoren der Gesetze macht, denen sie als Adressaten zugleich unterworfen sind. Nur in dem Maße, wie eine Gesellschaft mit politischen Mitteln auf sich selbst einzuwirken in der Lage ist, kann die politische Autonomie der Bürger einen Inhalt gewinnen. Das ist in unserem Zusammenhang der entscheidende Sachverhalt. Nun sind schon die Legitimationskanäle des Nationalstaates mit der Ausweitung der politischen Verantwortungsbereiche und der Einrichtung korporatistischer Verhandlungssysteme bis an die Grenze des normativ Erträglichen belastet worden.<sup>23</sup> Aber mit der Umstellung auf ein neoliberales Wirtschaftsregime ist diese Grenze definitiv überschritten worden.

Heute findet eine immer weiterreichende Privatisierung von Leistungen statt, die bisher aus guten Gründen vom Nationalstaat bereitgestellt worden sind. Mit der Übertragung an private Betreiber lockert sich die Bindung dieser Produktionen und Dienste an die Vorgaben der Verfassung. Das ist umso riskanter, je weiter die Privatisierung in Kernbereiche der Hoheitsgewalt – wie die öffentliche Sicherheit, das Militär, den Strafvollzug oder auch die Energieversorgung – vordringt. Aber der demokratische Gesetzgeber wird noch in ganz anderer Weise entmächtigt, seitdem die politisch gewollte Globalisierung der Wirtschaft eine Eigendynamik entfaltet. Nun entziehen sich gesellschaftliche Prozesse, die für die Garantie von Rechtssicherheit und Freiheit, Verteilungsgerechtigkeit und gleichberechtigtes Zusammenleben relevant sind, in weit größerem Umfang der politischen Beherrschung. Jedenfalls verschärft sich die Asymmetrie zwischen der Verantwortung, die dem demokratischen Staat zugerechnet wird, und dessen faktischem Handlungsspielraum.<sup>24</sup>

Mit der Deregulierung der Märkte und der Entgrenzung der internationalen Verkehrs- und Informationsströme in vielen weiteren Dimensionen entsteht ein Regelungsbedarf, der von transnationalen Netzwerken und Organisationen aufgefangen und bearbeitet wird. Die Entscheidungen dieser politischen Netzwerke greifen, auch wenn die Beamten der nationalen Regierungen daran mitgewirkt haben, tief in das öffentliche Leben der Nationalstaaten ein, ohne an deren Legitimationsketten angeschlossen zu sein. Michael Zürn beschreibt die Konsequenzen dieser Entwicklung wie folgt: »The democratic decision-making process within nation states are thus losing their anchorage. They are superseded by organizations and actors who indeed are mostly accountable to their national governments one way or another, but at the same time quite remote and

23 D. Grimm, Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt/Main, 1991, 372–396; ders., Bedingungen demokratischer Rechtsetzung, in: *Wingert/Günther* (Fn. 5), 489–506, hier S.500 ff.

24 D. Held/A. McGrew (Eds.), *The Global Transformations Reader*, Cambridge (UK) 2000.

inaccessible for the nationally enclosed addressees of the regulations in question. Given the extent of the intrusion of these new international institutions into the affairs of national societies, the notion of ›delegated and therefore controlled authority‹ in the principal and agent sense no longer holds.«<sup>25</sup>

Wenn diese Beschreibung zutrifft, stellt uns die postnationale Konstellation vor eine unbequeme Alternative: Entweder müssen wir die anspruchsvolle Idee der Verfassung einer sich selbst verwaltenden Assoziation freier und gleicher Bürger preisgeben und uns mit einer soziologisch ernüchterten Interpretation der Rechtsstaaten und Demokratien zufrieden geben, von denen nur noch die Fassaden stehen bleiben. Oder wir müssen die verbleichende Idee der Verfassung vom nationalstaatlichen Substrat lösen und in der postnationalen Gestalt einer politisch verfassten Weltgesellschaft wiederbeleben. Natürlich genügt es nicht, im philosophischen Gedankenexperiment vorzuführen, wie der normative Gehalt der Idee *begrifflich* in einer Weltbürgergesellschaft ohne Weltregierung aufgehoben werden kann. Die Idee muss in der Welt selbst mit einem *empirischen* Entgegenkommen rechnen dürfen.

Die Nationalstaaten haben sich längst in Abhängigkeiten einer hoch interdependenten Weltgesellschaft verstrickt. Deren Teilsysteme greifen – mit beschleunigten Informations- und Kommunikationsflüssen, mit weltweiten Kapitalbewegungen, Handelsströmen, Produktionsketten und Technologietransfers, mit Massentourismus, Arbeitsmigration, Wissenschaftskommunikation usw. – unbekümmert durch nationale Grenzen hindurch. Wie die nationalen Gesellschaften so wird auch diese globale Gesellschaft über dieselben Medien Macht, Geld und Verständigung integriert. Warum sollte eine Verfassung, die auf nationaler Ebene mit den Mitteln von Politik und Recht an diesen Integriationsmechanismen erfolgreich angesetzt hat, auf der supra- und transnationalen Ebene scheitern *müssen*? Ich sehe keine sozialontologischen Gründe dafür, dass die staatsbürgerliche Solidarität und die Steuerungsfähigkeit der politischen Verfassung an nationalen Grenzen Halt machen müssten. Aber wie gesagt, es genügt nicht, im philosophischen Gedankenexperiment vorzuführen, wie der normative Gehalt der Verfassungsidee *begrifflich* in einer Weltbürgergesellschaft ohne Weltregierung aufgehoben werden kann.

In einem globalen Mehrebenensystem würde die klassische Ordnungsfunktion des Staates, also die Garantie von Sicherheit, Recht und Freiheit, einer supranationalen Weltorganisation übertragen, die sich auf die Funktionen der Friedenssicherung und der globalen Durchsetzung der Menschenrechte spezialisiert. Diese wäre jedoch von den immensen Aufgaben einer Weltinnenpolitik entlastet, die darin bestehen, einerseits das extreme Wohlstandsgefälle der stratifizierten Weltgesellschaft zu überwinden, ökologische Ungleichgewichte umzusteuern und kollektive Gefährdungen abzuwehren, andererseits eine interkulturelle Verständigung mit dem Ziel einer effektiven Gleichberechtigung im Dialog der Weltzivilisationen herbeizuführen. Diese Probleme erfordern einen anderen Modus der Bearbeitung im Rahmen von *transnationalen* Verhandlungssystemen. Sie können nicht auf direktem Wege, durch den Einsatz von Macht und Recht gegenüber unwilligen oder unfähigen Nationalstaaten gelöst werden. Sie berühren die eigene Logik grenzüberschreitender Funktionssysteme und den

25 M. Zürn, Global Governance and Legitimacy Problems, Government and Opposition, An International Journal of Comparative Politics, Vol. 39, No. 2, 2004, 260–287, hier S. 275.

Eigensinn von Kulturen und Weltreligionen, mit denen sich die Politik auf dem Wege von klugem Interessenausgleich und intelligenter Steuerung sowie durch hermeneutische Aufgeschlossenheit ins Benehmen setzen muss.

Bei der Suche nach Tendenzen, die in der Weltgesellschaft selbst der Idee einer weltbürgerlichen Verfassung entgegenkommen, lenkt die Unterscheidung zwischen der supranationalen und der transnationalen Ebene den Blick einerseits auf die anstehende Reform der Vereinten Nationen (IV), andererseits auf die Dynamik, die sich aus dem immer deutlicher empfundenen Legitimationsdefizit der bestehenden Formen von global governance ergibt (V).

#### IV

In der Reflexion auf die Kluft zwischen Sein und Sollen hatte John Rawls zwischen »idealer« und »realer Theorie« unterschieden. Diese methodische Unterscheidung hat die Kantische Unterscheidung zwischen der Welt der Noumena und der Welt der Erscheinungen noch nicht hinreichend detranszendentalisiert. Ideen finden über die unvermeidlich idealisierenden Voraussetzungen unserer alltäglichen Praktiken in die gesellschaftliche Realität Eingang und erlangen auf diesem unscheinbaren Wege die Widerstandskraft von sozialen Tatsachen. Bürger nehmen beispielsweise an politischen Wahlen teil, weil sie aus ihrer Beteiligterperspektive davon ausgehen, dass ihre Stimme zählt, gleichviel was die Politologen aus der Beobachterperspektive Ernüchterndes über Wahlgeographie und Wahlverfahren berichten. Und Klienten ziehen nach wie vor in der Erwartung vor Gericht, dass ihr Streitfall unparteilich beurteilt und richtig entschieden wird, gleichviel was Rechtsprofessoren und Richter über die Unbestimmtheit von Norm und Verfahren sagen. Allerdings entfalten Ideen ihre Wirksamkeit nur über die idealisierenden Voraussetzungen von *etablierten* oder *eingewöhnten* Praktiken. Erst wenn die Praktiken beispielsweise in rechtlich verfassten Institutionen Halt gefunden haben, müssen auch die Fiktionen oder Unterstellungen, mit denen sie operieren, als Tatsachen ernst genommen werden.

Die Vereinten Nationen sind eine solche Institution. Im Rahmen dieser Institution des Völkerrechts haben sich seit Jahrzehnten neue, normativ stark aufgeladene Praktiken und Verfahren herausgebildet. Ich will den Realitätsgehalt des Kantischen Projekts auf den Spuren einer in Gang gebrachten Reform dieser Weltorganisation prüfen. Damit verlassen wir den Boden einer in erster Linie mit normativen Argumenten entworfenen Theorie zugunsten der konstruktiven Lesart eines in rascher Entwicklung befindlichen Bereichs des positiven Rechts. Inzwischen hat sich das Völkerrecht an den Geltungsmodus des staatlichen Rechts angeglichen und dadurch seinen Status verändert. Auf der transnationalen Ebene »handelt es sich um eine neuartige Mischung aus staatlichem und überstaatlichem Recht, aus privaten Verträgen und aus öffentlichem Recht«; auf der supranationalen Ebene »bildet sich außerdem ein Weltverfassungsrecht heraus.«<sup>26</sup> Dadurch ist die Kontroverse zwischen der dualistischen Auffassung des Verhältnisses von Staats- und Völkerrecht auf der einen, der monistischen Lehre von der Verschmelzung von Staats- und Völkerrecht im globalen Rechtssystem auf der anderen Seite weithin gegenstandslos geworden.<sup>27</sup>

26 A. Peters, Wie funktioniert das Völkerrecht?, Basler Juristische Mitteilungen, Februar 2004, 24; B. Zangl, Is there an emerging international rule of law?, European Review, Vol. 13 supplement 1, May 2005, 73–91.

27 H. Kelsen, Sovereignty, in: St. Paulson/B. Litschewski Paulson (Eds.), Normativity and Norms, Oxford 1998, 525–536.

Jedenfalls stellt sich heute vielen Experten die beschleunigte Entwicklung des Völkerrechts als eine »Konstitutionalisierung« dar, die von der internationalen Gemeinschaft der Staaten mit dem Ziel vorangetrieben wird, die Rechtsposition der zu Völkerrechtssubjekten und Weltbürgern aufgewerteten individuellen Rechtspersonen zu stärken.<sup>28</sup> Auch die von Kofi Annan eingesetzte Kommission<sup>29</sup> geht mit großer Selbstverständlichkeit davon aus, dass sich die fällige Reform der Weltorganisation in der Richtung vollzieht, für die die UN-Charta mit vier weitreichenden Innovationen schon die Weichen gestellt hatte. Sie hatte nämlich

- a) das Ziel der Friedenssicherung (wie Kant) mit einer Politik der weltweiten Durchsetzung von Menschenrechten explizit verschränkt;
- b) das Gewaltverbot mit der Androhung von Sanktionen und Frieden erzwingenden Interventionen belegt (und damit die Aussicht auf eine Pönalisierung des Krieges als eines Mechanismus der Lösung zwischenstaatlicher Konflikte eröffnet);
- c) die Souveränität der Einzelstaaten am Ziel von Weltfrieden und kollektiver Sicherheit relativiert; und
- d) mit der Einbeziehung aller Staaten in eine inklusive Weltorganisation eine wichtige Voraussetzung für den Vorrang und die universelle Bindungskraft des UN-Rechts geschaffen.

ad a). Im Gegensatz zum Völkerbund verknüpft die UN-Charta das Ziel des Weltfriedens in Artikel 1 Nr. 1 und 3 mit der »Achtung vor den Menschenrechten und den fundamentalen Freiheiten für alle ohne Ansehung der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion«. Diese Verpflichtung, Verfassungsprinzipien, die bisher nur innerhalb von Nationalstaaten gewährleistet waren, weltweit zur Geltung zu bringen, hat zunehmend auch die Agenda des Sicherheitsrates bestimmt und während der letzten Jahrzehnte zu einer immer extensiveren Auslegung der Tatbestände des Friedensbruchs, der Aggression und der Bedrohung der internationalen Sicherheit geführt. Die Reformkommission zieht aus dieser Entwicklung die Konsequenz, indem sie den »neuen Sicherheitskonsens« auf die unteilbare Trias von Gefahrenabwehr, Gewährleistung individueller Freiheits- und Teilnahmerechte und Emanzipation aus menschenunwürdigen Lebensverhältnissen erweitert. Sie dehnt die Gefahrenquellen von den klassischen zwischenstaatlichen Konflikten nicht nur auf Bürgerkrieg und innerstaatliche Gewalt, auf internationalen Terrorismus, Besitz von Massenvernichtungswaffen und transnational organisiertes Verbrechen aus; sie erweitert diesen Katalog der Gefahrenquellen mit dem Blick auf die Entwicklungsländer um die massenhafte Deprivation der Bevölkerung durch Armut und Krankheit, soziale Marginalisierung und Umweltzerstörung.

28 C. Tomuschat, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, General Course on Public International Law, Recueil des cours 281 (1999), The Hague 2001, 163 f.: »Today, the international legal order cannot be understood anymore as being based exclusively on State sovereignty ... Protection is afforded by the international community to certain basic values even without or against the will of individual States. All of these values are derived from the notion that States are no more than instruments whose inherent function is to serve the interests of their citizens as legally expressed in human rights.... Over the last decades, a crawling process has taken place through which human rights have steadily increased their weight, gaining momentum in comparison with State sovereignty as a somewhat formal principle.« Vgl. dazu A.v. Bogdandy, *Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany* (erscheint in *Harvard International Law Review*).

29 Das High-Level Panel on *Threats, Challenges and Change* hat am 1. Dezember 2004 einen Bericht (zitiert als TCC) vorgelegt, dessen Substanz sich Kofi Annan in seiner Adresse zur Reform der UNO vom 31. Mai 2005 *In Larger Freedom: – Towards Development, Security and Freedom for all* (LF) zu eigen gemacht hat. Vgl. als erste Stellungnahme B. Fassbender, *UN-Reform und kollektive Sicherheit*, Heinrich Böll Stiftung, Global Issue Papers No. 17, April 2005.

Auf diese Weise wird die Wahrung der internationalen Sicherheit begrifflich mit dem Postulat der Erfüllung der (von der Generalversammlung 1966 verabschiedeten) Pakte über bürgerliche und politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verschmolzen. Dabei betreibt die Kommission eine bewusste Entmilitarisierung des Sicherheitskonzepts, wenn sie z.B. darauf hinweist, dass die internationale Grippeepidemie von 1919 mit 100 Millionen Toten<sup>30</sup> innerhalb eines Jahres weit mehr Opfer gefordert hat als die blutigen militärischen Kämpfe während des ganzen Ersten Weltkrieges: »Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life-chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security.« (TCC, p.12)

ad b). Den Kern der UN-Charta bildet das allgemeine Gewaltverbot in Verbindung mit der Autorisierung des Sicherheitsrates, im Falle der Zuwiderhandlung geeignete Sanktionen zu ergreifen. Abgesehen von den Zwangsmaßnahmen, die die UNO selbst verhängt, ist das generelle Gewaltverbot nur durch ein eng definiertes Recht auf Selbstverteidigung im Falle eines eindeutig identifizierbaren und unmittelbar drohenden Angriffs eingeschränkt. Die Kommission bekräftigt einerseits die Entscheidungsprärogative des Sicherheitsrates gegenüber Großmächten, die sich ein Recht auf präventive Erstschläge anmaßen.<sup>31</sup> Andererseits beharrt sie auf dem Recht des Sicherheitsrates zur militärischen Intervention: »Collectively authorized use of force may not be the rule to-day, but it is no longer an exception« (81). Sie betont dies auch im Hinblick auf die inzwischen geübte Praxis des Eingreifens in innerstaatliche Konflikte: »We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.« (TCC 203)

Auf der Grundlage einer Analyse der bisherigen Fehler und Mängel wird die unglaubwürdige Selektivität der Wahrnehmung und die schamlose Ungleichbehandlung ähnlich relevanter Fälle (TCC 86–88, 201) kritisiert.<sup>32</sup> Der Bericht macht Vorschläge

- für eine genauere Spezifizierung der möglichen Sanktionen und deren Überwachung;
- für eine angemessenere Differenzierung zwischen peace-keeping und peace-enforcing missions;
- für die richtige Gewichtung der konstruktiven Aufgaben eines post-conflict peace-building, denen sich die UNO nach einer militärischen Intervention nicht entziehen darf; und
- für strenge Bedingungen, unter denen legitime Gewaltanwendung allein erlaubt ist (seriousness of threat, proper purpose, last resort, proportional means, balance of consequences).

Die Kommission äußert sich allerdings nicht zu der Frage, welche Konsequenzen sich aus der Umwandlung von militärischer in weltpolizeiliche Gewaltan-

<sup>30</sup> Die (in TCC 19 angegebene) Zahl ist unter Historikern umstritten, aber das ändert nichts an der Größenordnung.

<sup>31</sup> TCC 189 f.: »There is little evident international acceptance of the idea of security best preserved by a balance of power, or by any single – even benignly motivated – superpower.«.

<sup>32</sup> TCC 41: »Too often, the United Nations and its Member States have discriminated in responding to threats to international security. Contrast the swiftness with which the United Nations responded to the attacks on 11 September 2001 with its actions when confronted with a far more deadly event: from April to mid-July 1994, Rwanda experienced the equivalent of three 11 September attacks every day for 100 days, all in a country whose population was one thirty-sixth of that of the United States.«.

wendung für das humanitäre Völkerrecht ergeben: Wenn Streitkräfte eine vom Sicherheitsrat beschlossene Mission ausführen, geht es nicht länger um die zivilisierende Begrenzung von Kriegsgewalt, sondern um die Verpflichtung polizeilicher Gewaltanwendung auf die fundamentalen Rechte von Weltbürgern, die gegen ihre eigene Regierung oder gegen eine andere innerstaatlich marodierende Gewalt geschützt werden sollen.

ad c). Wenn man dem bloßen Wortlaut der Charta folgt, besteht eine Spannung zwischen Artikel 2 Nr. 7, der das Interventionsverbot des klassischen Völkerrechts zu bestätigen scheint, einerseits und andererseits Kapitel VII, welches dem Sicherheitsrat Interventionsrechte zuweist. In der Praxis hat diese Inkonsistenz die Arbeit des Sicherheitsrates oft und insbesondere dann gelähmt, wenn es um humanitäre Katastrophen ging, die sich unter dem Schild der Souveränität eines verbrecherischen oder Komplizenhaft abwartenden Regimes vollzogen haben.<sup>33</sup> Die internationale Gemeinschaft verletzt ihre Verpflichtung, für den weltweiten Schutz der Menschenrechte zu sorgen, wenn sie Massenmorden und massenhaften Vergewaltigungen, ethnischen Säuberungen und Vertreibungen oder einer Politik des Verhungernlassens und der Verseuchung zusieht, ohne zu intervenieren (TCC 200–203). Die Kommission erinnert daran, dass die Vereinten Nationen nicht als ein utopisches Projekt angelegt worden sind. Die Konstruktion des Sicherheitsrates sollte vielmehr »Prinzipien« mit hinreichender »politischer Macht« ausstatten, um die internationalen Beziehungen dem zwingenden Recht zu unterwerfen (TCC p. 13 f.).

Bei fortwährender Dezentralisierung der Gewaltmonopole kann das nur funktionieren, wenn dem Sicherheitsrat soviel Autorität zuwächst, dass dieser sich in *allen* Fällen von kooperativen Mitgliedern Sanktionspotentiale für die Durchsetzung des vorrangigen UN-Rechts ausleihen kann. Die Vorschläge zur Reform des Sicherheitsrates – im Hinblick auf Zusammensetzung, Wahlverfahren und Ausstattung – dienen dementsprechend der Stärkung der Kooperationsbereitschaft potenter Mitglieder und der Einbindung einer Supermacht, für die der Prozess der Veränderung des Selbstverständnisses vom autonomen Spieler zum Mitspieler verständlicherweise am schwierigsten ist.

Erforderlichenfalls müssen Gewaltverbot und fundamentale Menschenrechte gegen einzelne widerstrebende oder unfähige Nationalstaaten mithilfe der gebündelten Kapazitäten der anderen Mitgliedstaaten, von denen jeder die Mittel legitimer Gewaltanwendung nach wie vor monopolisiert, durchgesetzt werden. Das ist, wie das Beispiel der Europäischen Union zeigt, keine ganz unrealistische, aber auf der supranationalen Ebene der Weltorganisation eine auch noch nicht eingelöste Prämisse. In diesem Zusammenhang steht die Empfehlung, dass der Sicherheitsrat enger mit den regionalen Bündnissen kooperieren möge. Denn ersichtlich tragen lokal benachbarte Streitkräfte für die Durchführung von UN-Missionen in der jeweils eigenen Region eine besondere Verantwortung.

Unter der Prämisse der Nutzung staatlicher Gewaltmonopole für die Durchsetzung höherrangigen Rechts lässt sich auch die dogmatische Frage, wie die »soveräne Gleichheit« der Staaten zu verstehen ist, elegant lösen: »In signing the

33 TCC 199: »The Charter of the United Nations is not as clear as it could be when it comes to saving lives within countries in situations of mass atrocity. It ›reaffirms faith in fundamental human rights‹ but does not do much to protect them, and Article 2.7 prohibit intervention ›in matters which are essentially within the jurisdiction to any State‹. There has been, as a result, a longstanding argument in the international community between those who insist on a ›right to intervene‹ in man-made catastrophes and those who argue that the Security Council ... is prohibited from authorizing any coercive action against sovereign States for whatever happens within its borders.«.

Charta of the United Nations, States not only benefit from the privileges of sovereignty but also accept its responsibilities. Whatever perceptions may have prevailed when the Westphalian system first gave rise to the notion of State sovereignty, today it clearly carries with it the obligation of a State to protect the welfare of its own peoples and meet its obligations to the wider international community.«(TCC 29) Der Nationalstaat ist nach wie vor mit starken Kompetenzen ausgerüstet, aber er operiert nun als der fehlbare Agent der Weltgemeinschaft. Der souveräne Staat hat die Aufgabe, innerhalb nationaler Grenzen die zu Grundrechten positivierten Menschenrechte zu garantieren; diese Funktion erfüllt der Verfassungsstaat im Auftrag seiner demokratisch vereinigten Bürger. In ihrer Eigenschaft als Subjekte des Völkerrechts – als Weltbürger – haben diese Staatsbürger jedoch zugleich der Weltorganisation eine Art Ausfallbürgschaft übertragen, wonach der Sicherheitsrat in die Funktion der Grundrechtssicherung einspringt, wenn die eigene Regierung dazu nicht mehr fähig oder willens ist.

ad d). Während der Völkerbund aus einer Avantgarde liberaler Staaten bestehen sollte, waren die Vereinten Nationen von vornherein auf die Einbeziehung aller Staaten angelegt. Sie umfassen heute neben liberal verfassten auch autoritäre, manchmal despotische oder verbrecherische Regimes, die in ihrer Praxis gegen den formal anerkannten Wortlaut der Charta und die von ihnen mit getragenen Resolutionen der Vereinten Nationen verstoßen. So wird eine notwendige Bedingung für die universale Geltung eines Weltverfassungsrechts zwar erfüllt, aber dessen Bindungskraft im selben Zuge dementiert. Diese bewusst in Kauf genommene Spannung zwischen Faktizität und Geltung zeigt sich auf drastische Weise im Falle der Menschenrechtsverstöße von veto-berechtigten Großmächten, die alle gegen sie gerichteten Beschlüsse des Sicherheitsrats blockieren können. Aus ähnlichen Gründen ist die Glaubwürdigkeit anderer Institutionen und Verfahren durch die Anwendung von zweierlei Maßstäben korrumpiert worden. Das gilt insbesondere für die Praxis der Menschenrechtskommission, die nun völlig umgestaltet werden soll: »Standard-setting to reinforce human rights cannot be performed by States that lack a demonstrated commitment to their promotion and protection.« (TCC 283).<sup>34</sup>

Andererseits übt das Gefälle zwischen Norm und Wirklichkeit auch umgekehrt einen Anpassungsdruck auf autoritäre Mitgliedstaaten aus. Die veränderte internationale Wahrnehmung und öffentliche Diskriminierung von Staaten, die gegen die etablierten Sicherheits- und Menschenrechtsstandards verstoßen, haben zu einer Materialisierung der völkerrechtlichen Anerkennungspraxis geführt. Das Effektivitätsprinzip, wonach für die Anerkennung der Souveränität eines Staates die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung auf dem eigenen Territorium genügt, ist heute schon weitgehend durch das Legitimitätsprinzip verdrängt worden.<sup>35</sup> Die regelmäßigen Berichte weltweit operierender Beobachterorganisationen wie Human Rights Watch oder Amnesty International tragen wesentlich zum Legitimationsentzug von Unrechtsstaaten bei.

In diesem Zusammenhang hat die erwünschte Anerkennung des Internationalen Strafgerichtshofs eine besondere Bedeutung. Die Entscheidungspraxis eines Gerichtes, das die völkerrechtlichen Straftatbestände spezifizierte und in Zukunft auch die einschlägigen Sicherheitsratsbeschlüsse kontrollierte, würde nicht nur

34 Zu dem institutionellen Vorschlag, den *Kofi Annan* für die Bildung eines neuen Rats für Menschenrechte vorlegt, vgl. LF (Fn. 29), 181–183.

35 *J. A. Frowein*, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, in: *Völkerrecht und internationales Recht in einem sich globalisierenden internationalen System*, Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Bd. 39, Heidelberg 2000, 427–447, hier S. 429 ff.

die Verbindlichkeit des supranationalen Rechts gegenüber den Souveränitätsansprüchen von Staaten mit zweifelhafter Reputation und allgemein die Autonomie der Vereinten Nationen gegenüber den staatlichen Gewaltmonopolisten stärken. Es würde auch einer diffusen Weltöffentlichkeit, die sich über politische Massenverbrechen und Unrechtsregimes erregt, eine autoritative Stimme geben.

## V

Damit berühren wir die Frage nach dem Legitimationsbedarf und der Legitimationsfähigkeit von politischen Entscheidungen in internationalen Organisationen. Diese bestehen auf der Grundlage von multilateralen Vereinbarungen zwischen souveränen Staaten. Wenn solche Organisationen mit Aufgaben des »Regierens jenseits des Nationalstaates« belastet werden, schießt der wachsende Legitimationsbedarf über die Art und das Maß von Legitimation hinaus, welches völkerrechtlich bindende Verträge bestenfalls aufgrund der demokratischen Verfassung der vertragschließenden Parteien genießen. Auch im Falle der Vereinten Nationen, die über internationale Sicherheit und die Einhaltung von Menschenrechtsstandards wachen sollen, scheint ein solches Missverhältnis vorzuliegen.

Die Reformkommission empfiehlt die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in die Beratungen der Generalversammlung (TCC 24.), was wenigstens die Wahrnehmbarkeit der Entscheidungen der Weltorganisation in der Weltöffentlichkeit steigern würde. Vielleicht böten Querverbindungen zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten eine weitere Abhilfe. Die Konvention, wonach die »äußeren Angelegenheiten« zum Arkanbereich der Exekutive gehören, wird ohnehin in dem Maße obsolet, wie sich die staatliche Souveränität von Alleinentscheidungs- auf Mitentscheidungskompetenzen verlagert. Aber machen wir uns nichts vor: Diese Reformen, so wünschenswert sie auch sind, reichen nicht aus, um zwischen den supranationalen Entscheidungen und den demokratisch funktionierenden innerstaatlichen Legitimationswegen eine hinreichende Verbindung herzustellen. Es bleibt eine Kluft bestehen.

Andererseits drängt sich die Frage auf, ob der Legitimationsbedarf, der mit dem Zusammenwirken eines reformierten Sicherheitsrates und eines universell anerkannten Internationalen Strafgerichtshofs (ISTGH) entstünde, so beschaffen wäre, dass eine Überbrückung dieser Kluft noch erforderlich ist. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass die Legitimationsfrage für die supranationale Ebene anders beantwortet werden muss als für die transnationale Ebene. Soweit das Völkerrecht der eigensinnigen Logik der Entfaltung und Explikation von Menschenrechten folgt und die internationale Politik sich an dieser Entwicklung zunehmend orientiert, fallen auf supranationaler Ebene Aufgaben von eher juristischer als politischer Natur an. Das würde erst recht in einer politisch verfassten Weltgesellschaft so sein. Zwei Gründe sprechen dafür, dass die Einbettung einer reformierten Weltorganisation in eine (vorerst freilich noch unterinstitutionalisierte) Weltöffentlichkeit genügt, um den Entscheidungen ihrer beiden zentralen, aber nicht-majoritären Einrichtungen eine hinreichende Legitimation zu beschaffen.

Nehmen wir einmal an, dass sich der Sicherheitsrat nach fairen Regeln, also unparteilich und auf nicht-selektive Weise mit justiziablen Fragen der Friedenssicherung und des Menschenrechtsschutzes befasst. Und nehmen wir weiterhin an, dass der ISTGH die (einstweilen als Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Angriff charakterisierten) Haupttatbestände

dogmatisch zerlegt und bestimmt hat. Derart in Form gebracht, könnte die Weltorganisation mit einem weltweiten Hintergrundkonsens in dreifacher Hinsicht rechnen: Das Einverständnis bezieht sich auf die politische Zielsetzung der material erweiterten Sicherheitskonzeption; auf die gesetzliche Grundlage der von der Generalversammlung verabschiedeten und durch viele Staaten bereits ratifizierten Menschenrechtspakte und völkerrechtlichen Konventionen (d.h. auf den völkerrechtlichen Kernbereich des *ius cogens*); wie auch auf den Modus, nach denen eine reformierte Weltorganisation ihre Aufgaben bearbeitet. Diese Praxis kann Anerkennung erwarten, wenn sie sich, wie wir annehmen, an Prinzipien und Verfahren hält, die das Ergebnis langfristiger demokratischer Lernprozesse widerspiegeln. Das Vertrauen in die normative Kraft der bestehenden justizförmigen Verfahren kann von einem Legitimationsvorschuss zehren, den die exemplarischen Geschichten bewährter Demokratien gewissermaßen für das Menschheitsgedächtnis bereitstellen.

Diese Konsensunterstellungen erklären freilich noch nicht, warum wir der Weltöffentlichkeit eine kritische Funktion zutrauen dürfen. Aber schon Kant war in dieser Hinsicht optimistisch, weil »die Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an allen gefühlt wird«. <sup>36</sup> Die Entscheidungen über Krieg und Frieden, Recht und Unrecht, die auf supranationaler Ebene getroffen werden, finden heute – wie bei den Interventionen in Vietnam, im Kosovo und im Irak, oder in den Fällen Pinochet, Milosevic und Saddam – tatsächlich weltweite Aufmerksamkeit und kritische Resonanz. Die zerstreute Weltbürgergesellschaft integriert sich von Fall zu Fall über die spontanen Reaktionen auf Entscheidungen dieser Tragweite. Aus dem Gleichklang der moralischen Entrüstung über massive Menschenrechtsverletzungen und evidente Verstöße gegen das Gewaltverbot, auch aus dem Mitgefühl mit den Opfern humanitärer und natürlicher Katastrophen entsteht – über die großen Distanzen zwischen Kulturen, Lebensformen und Religionen hinweg – allmählich ein Hauch weltbürgerlicher Solidarität.

Die negativen Pflichten einer universalistischen Gerechtigkeitsmoral – die Pflicht zur Unterlassung von Menschheitsverbrechen und von Angriffskriegen – sind in allen Kulturen verankert und korrespondieren glücklicherweise mit den juristisch präzisierten Maßstäben, anhand deren die Institutionen der Weltorganisation selbst ihre Entscheidungen rechtfertigen. Für transnational ausgehandelte regulative Entscheidungen, die über den klassischen Aufgabenkatalog von Sicherheit, Recht und Freiheit hinausreichen, ist diese Basis hingegen zu schmal. In verteilungsrelevanten Fragen entsteht ein Legitimationsbedarf von der Art, wie er innerhalb des Nationalstaates nur auf demokratischem Wege (wenn auch mehr schlecht als recht) befriedigt werden kann. Aber dieser Weg ist, sobald man vom Traum der Weltrepublik Abschied genommen hat, auf transnationaler Ebene verschlossen. So entsteht hier ein Legitimationsdefizit, das zunehmend als ein Problem wahrgenommen wird. <sup>37</sup> Lassen Sie mich zum Schluss drei Reaktionen auf diese Herausforderung charakterisieren.

Die Vereinten Nationen geben von dem Legitimationsproblem, welches sich mit neuen Formen des Regierens jenseits des Nationalstaates stellt, eine richtige Be-

<sup>36</sup> Kant, Zum Ewigen Frieden, Werke Bd. VI, 216.

<sup>37</sup> M. Kumm, The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis, *The European Journal of International Law*, Vol. 15, no 5, 2004, 907–931. Dieser Vorschlag stellt freilich ganz auf legitimierende Rechtsprinzipien ab und vernachlässigt die institutionelle Ebene. Das kontrafaktische Beispiel einer vom Sicherheitsrat beschlossenen Klimaschutzregelung für die Begrenzung des Ausstoßes von Kohlendioxid (S. 922 ff.) zeigt, dass Kumm die genuin politische Natur verteilungsrelevanter Fragen und die Art des Legitimationsbedarfs, den sie hervorrufen, nicht berücksichtigt.

schreibung, begegnen ihm aber mit einem hilflosen Appell (a). Aus neoliberaler und rechtspluralistischer Sicht stellt das Problem keine Gefährdung für den status quo dar, weil die Konzeption einer weltweiten Privatrechtsgesellschaft die legitimatorischen Anforderungen deflationiert. Aber die Berufung auf die Legitimationskraft nicht-majoritärer Einrichtungen trägt nicht weit genug (b). Selbst wenn man die Richtigkeit der ökonomischen Theorie, die einer neoliberalen Entschärfung des Legitimationsproblems zugrunde liegt, unterstellt, löst die Umpolung politisch geregelter Lebensbereiche auf die Steuerungsfunktionen des Marktes eine beunruhigende Frage aus: Können wir die weltweite politische Selbsteinschränkung politischer Handlungsspielräume verantworten (c)?

(a) Die Ausweitung des Begriffs der internationalen Sicherheit verbietet es der internationalen Gemeinschaft, bei den zentralen Aufgaben der Friedens- und Menschenrechtspolitik stehen zu bleiben. Der Verklammerung mit Aufgaben der globalen Entwicklungspolitik hatte ursprünglich der Wirtschafts- und Sozialrat dienen sollen. Aber auf diesen Gebieten sind die UN schnell an ihre Grenzen gestoßen. Der Aufbau des internationalen Wirtschaftsregimes hat sich außerhalb ihres Rahmens unter der Hegemonie der Vereinigten Staaten vollzogen. Diese Erfahrung spiegelt sich in der nüchternen Feststellung: »Decision-making on international economic matters, particularly in the area of finance and trade, has long left the United Nations and no amount of institutional reform will bring it back.« (TCC 274) Die Vereinten Nationen sind unter der Voraussetzung der souveränen Gleichheit ihrer Mitglieder eher auf normativ geregelte Konsensbildung als auf politisch erkämpften Interessenausgleich zugeschnitten, also für politische Gestaltungsaufgaben nicht geeignet.

Andererseits sind auch die Global Economic Multilaterals (GEM's) – in erster Linie die Welthandelsorganisation (WTO), die Weltbank (WB) und der Internationale Währungsfond (IMF) – weit davon entfernt, jene Aufgaben, die sich aus der Perspektive des neuen Sicherheitskonsenses erst zu einem Paket zusammenfügen, anzufassen. In diesem Kontext steht die Beobachtung einer »sektoralen Fragmentierung« der Zusammenarbeit internationaler Organisationen. Die selbstreferenziell geschlossenen Kommunikationskreisläufe zwischen Finanzministern und internationalen Währungsinstitutionen, zwischen Entwicklungsministern und internationalen Entwicklungsprogrammen, zwischen Umweltministern und internationalen Umweltagenturen behindern schon eine angemessene Wahrnehmung der Probleme: »International institutions and States have not organized themselves to address the problems of development in a coherent, integrated way, and instead continue to treat poverty, infectious disease and environmental degradation as stand-alone threats ... To tackle the problems of sustainable development, countries must negotiate across different sectors and issues, including foreign aid, technology, trade, financial stability and development policy. Such packages are difficult to negotiate and require high-level attention and leadership from those countries that have the largest economic impacts.« (TCC 55 f.)

Die Forderung nach einer Institution, in der nicht nur abgeordnete Regierungsbeamte mit einschlägigen Spezialkompetenzen aus den Fachabteilungen einzelner Ressorts, sondern die Vertreter von allround zuständigen Regierungen oder Ministerrunden aufeinandertreffen, um die Probleme in ihrem Zusammenhang zu sehen und flexibel entscheiden zu können, lässt sich als implizite Antwort auf die rechtspluralistische Verteidigung einer »disaggregierten Weltordnung« verstehen. Aus den unverbindlichen Regierungstreffen der G 8 oder den ad hoc gebildeten Koalitionsrunden der G 20 und G 77 lässt sich allerdings kaum eine überzeugende Perspektive für die Einrichtung einer verstetigten Weltinnenpoli-

tik entwickeln. Mit Ausnahme der USA und Chinas (vielleicht noch Russlands) eignen sich die heutigen Nationalstaaten kaum für die Rolle von weltpolitisch handlungsfähigen Mitspielern. Sie müssten sich zu kontinentalen oder subkontinentalen Größenordnungen aggregieren, ohne dafür erhebliche demokratische Defizite in Kauf zu nehmen.

(b) Der Gegenentwurf zu dieser Vision einer Weltinnenpolitik hat den Vorzug, an die Struktur der bestehenden *global policy networks* anzuknüpfen. Nach Vorstellung der Rechtspluralisten erwachsen aus den funktionalen Bedürfnissen der ausdifferenzierten Weltgesellschaft transnationale Netzwerke, die die Kommunikation zwischen den bisher national verfassten, aber nun grenzüberschreitenden Funktionssystemen verdichten. Die vernetzten Informationsflüsse fördern eine spontane Erzeugung von Regeln und dienen der Koordinierung und der Abstimmung von Standards, dem Anreiz und der Regulierung von Wettbewerb, der Moderierung und gegenseitigen Stimulierung von Lernprozessen.<sup>38</sup> Jenseits des Nationalstaates treten die vertikalen, machtbasierten Abhängigkeiten hinter den funktionalen Verflechtungen und horizontalen Einflüssen zurück. Diese Analyse verbindet A.-M. Slaughter mit der These einer Disaggregation der staatlichen Souveränität.<sup>39</sup>

Aus dieser Sicht gewinnen die funktional spezifizierten Leistungen und Austauschbeziehungen gegenüber der territorial organisierten Macht so weit an strukturbildender Kraft, dass die transnationalen Netzwerke auf ihre wesentlichen Träger, die vertragschließenden nationalen Regierungen, zurückwirken. Die zentrifugalen Fliehkräfte zersplittern die Souveränität des Staates in horizontalen Richtungen. Die staatliche Souveränität zersetzt sich in die Summe der jeweils funktional autonomen Teilgewalten. Der Staat verliert die Kompetenz, seine Kompetenzen selbst zu bestimmen und nach außen wie nach innen als Akteur mit einer Stimme aufzutreten. Dieses Bild von der Disaggregation der staatlichen Souveränität beleuchtet zugleich die wachsende Entkoppelung regulatorischer Entscheidungen, die von oben oder außen in nationale Gesellschaften eingreifen, von der nationalstaatlich organisierten Volkssouveränität: Was an Kompetenzen und Entscheidungen auf die GEM's übergeht, bleibt zwar formal in der politischen Verantwortung der beteiligten Regierungen, wird aber de facto der öffentlichen Kritik und Stellungnahme der demokratischen Staatsbürger in ihren jeweils nationalen Arenen entzogen. Andererseits entsteht jenseits des Nationalstaats kein Substitut für die auf nationaler Ebene wachsenden Legitimationsdefizite.<sup>40</sup>

Diese Legitimationsfrage beantwortet A.-M. Slaughter mit einem Vorschlag, der das Problem eher ins Licht rückt als löst: »The members of government networks (must) ... first ... be accountable to their domestic constituents for their transgovernmental activities to the same extent that they are accountable for their domestic activities. Second, as participants in structures of global governance, they must have a basic operating code that takes account of the rights and interests of all peoples.«<sup>41</sup> Aber wem sind die delegierten Beamten verantwortlich, wenn sie multilateral verbindliche Regelungen aushandeln, die die einheimi-

38 Mit Betonung der Rolle von privaten Akteuren vgl. G. Teubner, Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie, Zeitschrift f. ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 63, 1, 2003, 1–28

39 Slaughter (Fn. 17), 12 ff.

40 P. Nanz/J. Steffek, Global Governance, Participation and the Public Sphere, Government and Opposition, Vol. 39, Nr. 3, 2004, 314–335.

41 A.-M. Slaughter, Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks, Government and Opposition, Vol. 39, Nr.2, 2004, 163.

schen Wähler nicht akzeptieren? Und wer bestimmt, was im Interesse aller jeweils betroffenen Nationen liegt, solange in den internationalen Organisationen die Verhandlungsmacht so asymmetrisch verteilt ist wie die militärische Macht und das ökonomische Gewicht der beteiligten Länder in der Welt?<sup>42</sup>

Aussichtsreicher ist die neoliberale Verteidigungsstrategie, die auf eine Entlastung von vermeintlich überzogenen Legitimationsansprüchen abzielt. Die Legitimationskraft demokratisch gewählter Regierungen, die ihre Beamten in die internationalen Organisationen entsenden, soll für internationale Vereinbarungen ausreichen, auch wenn darüber in den betroffenen Ländern eine offene demokratische Auseinandersetzung nicht stattfindet. Die ungleiche Machtverteilung innerhalb der GEM's wirft nach dieser Auffassung kein ernsthaftes Problem auf. Denn repräsentative Körperschaften sind das falsche Modell. Was an Legitimation fehlt, soll – in Verbindung mit einer größeren Transparenz der Verhandlungen, einer besseren Information der Betroffenen und nötigenfalls der Beteiligung von NGO's – vor allem durch die selbstlegitimierende Kraft der Rationalität von Sachverständigen wett gemacht werden. Vorbild ist der Professionalismus nicht-majoritärer Einrichtungen: »Contemporary democracies have assigned a large and growing role to non-majoritarian institutions, such as the judiciary ... and central banks ... The accountability of international institutions, particularly global ones, may compare favourably to these domestic analogues.«<sup>43</sup>

Aber diese entlastenden Analogien führen in die Irre. Die Unabhängigkeit von Zentralbanken erklärt sich aus der (im Übrigen kontroversen) Voraussetzung, dass die Stabilisierung der Währung Sachentscheidungen erfordert, die Experten übertragen werden dürfen. Hingegen greifen die Entscheidungen der GEM's tief in die politisch umstrittenen Interessenlagen von nationalen Gesellschaften, gelegentlich sogar in die Struktur ganzer Volkswirtschaften ein. Die Welthandelsorganisation (WTO) ist aus diesem Grunde mit einem Streitbeilegungsverfahren (Dispute Settlement) und einem Berufungsgremium (Appellate Body) ausgestattet worden, die auch die Interessen Dritter berücksichtigen sollen. Sie entscheiden beispielsweise Konflikte zwischen wirtschaftlichen Interessen auf der einen, Normen des Gesundheits- oder Umweltschutzes, des Schutzes von Konsumenten oder Arbeitnehmern auf der anderen Seite. Allein, diese nicht-majoritäre Einrichtung eines Schiedsgerichtes, dessen »Berichte« die Funktion von verbindlichen »Urteilen« haben, macht das Legitimationsdefizit der WTO erst recht deutlich.<sup>44</sup>

Im Rahmen des Verfassungsstaates stützt sich die Legitimität der Rechtsprechung wesentlich darauf, dass die Gerichte das Recht eines demokratischen Gesetzgebers anwenden und dass richterliche Entscheidungen im politischen Verfahren korrigiert werden können. In der WTO gibt es keine legislative Instanz, die Normen auf dem Gebiet des internationalen Wirtschaftsrechts vorgeben oder abändern könnte. Weil dafür die schwerfälligen multilateralen Verhandlungen kein Ersatz sind, betreiben die Organe der Streitbeilegung mit ihren detailliert begründeten Berichten Rechtsfortbildung und erfüllen damit

42 *Ch. Joerges/Ch. Godt*, Free Trade: the Erosion of National and the Birth of Transnational Governance, *European Review*, Vol. 13, supplement 1, May 2005, 93–117.

43 *M. Kahler*, Defining Accountability UP: the Global Economic Multilaterals. *Government and Opposition*, Vol. 39, Nr. 2, 2004, 133.

44 Das folgende Argument stützt sich auf *A. v. Bogdandy*, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, *Kritische Justiz*, Jg. 34, H. 3, 2001, 264–281; H. 4, 2001, 425–441; *ders.*, Law and Politics in the WTO – Strategies to Cope with a Deficient Relationship, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, The Hague, 2001, 609–674.

implizit auch Gesetzgebungsfunktionen. Ohne erkennbare Legitimation können solche völkerrechtlichen Verpflichtungen in nationale Rechtssysteme eingreifen und (wie im berühmten Hormonstreit zwischen den USA und der EU) zu empfindlichen Anpassungen nötigen.<sup>45</sup>

(c) Das Argument für eine Entlastung der *governmental policy networks* von überzogenen Legitimationsforderungen würde nur unter der Prämisse zählen, dass die GEM's als Bestandteile einer als legitim unterstellten liberalen Weltwirtschaftsverfassung operieren, um die weltweite Deregulierung der Märkte gegen staatliche Markteingriffe durchzusetzen. Zwischen dem neoliberalen Programm der Herstellung einer weltweiten »Privatrechtsgesellschaft«<sup>46</sup> und der Organisationsstruktur der bestehenden, von Regierungen gesteuerten und bürokratisch besetzten GEM's besteht eine Wahlverwandtschaft. Die projektierte Arbeitsteilung zwischen einer Integration der Weltgesellschaft über liberalisierte Märkte und der Abwälzung von sozialen und ökologischen Restverpflichtungen auf die Nationalstaaten würde jede Form von global governance überflüssig machen. Aus dieser Sicht ist die Vision einer Weltinnenpolitik gefährliche Schwärmerei.

Aber wo liegt die Gefahr wirklich? Der weltweite Export des Gesellschaftsprojektes, das Präsident Bush im November 2003 aus Anlass des 20. Jahrestages der Gründung des National Endowment for Democracy noch einmal eindrucksvoll entwickelt hat,<sup>47</sup> kann sich nicht auf weltweite Zustimmung berufen. Der sogenannte Washington Consensus stützt sich vielmehr auf eine fallible und höchst umstrittene Theorie, genau genommen auf die Verbindung der Lehrmeinungen der Chicago School mit einer bestimmten Variante der Modernisierungstheorie. Das Problem besteht nicht darin, dass sich diese Theorien wie jede andere als falsch herausstellen könnten. Beunruhigend ist vielmehr eine Konsequenz, die sich im Zuge einer langfristigen neoliberalen Umstrukturierung der Weltwirtschaft einstellt. Die Politik der Umstellung von politischen Regelungsformen auf Marktmechanismen trägt zu ihrer eigenen Verstetigung bei, weil ein Politikwechsel in dem Maße erschwert wird, wie der Spielraum für politische Interventionen überhaupt schrumpft. Die politisch gewollte Selbsteinschränkung des politischen Handlungsspielraums zugunsten systemischer Selbststeuerungskräfte würde künftige Generationen genau der Mittel berauben, die für eine Korrektur des eingeschlagenen Kurses unverzichtbar sind. Selbst wenn sich jede Nation »bewusst und demokratisch dafür entscheidet, eher ein ›Wettbewerbsstaat‹ als ein ›Wohlfahrtsstaat‹ zu sein«, müsste diese demokratische Entscheidung ihre eigenen Grundlagen zerstören, wenn sie zu einer Organisation der Gesellschaft führt, in der es unmöglich wird, jene Entscheidung selbst wiederum auf demokratischem Wege rückgängig zu machen.<sup>48</sup>

Nicht nur für den Fall des Scheiterns der neoliberalen Prognosen empfiehlt sich diese Folgenabschätzung. Selbst wenn die theoretischen Annahmen grosso modo zutreffen, könnte die alte Formel von den »kulturellen Widersprüchen des Kapitalismus«<sup>49</sup> eine neue Bedeutung annehmen. Schon innerhalb des Westens, der die kapitalistische Modernisierung in Gang gebracht hat und nach wie vor vorantreibt, konkurrieren mehrere Gesellschaftsmodelle. Nicht alle westlichen

45 Vgl. die Göttinger Antrittsvorlesung von *P.-T. Stoll*, Globalisierung und Legitimation (Ms. 2003).

46 E.J. *Mestmäker*, Der Kampf ums Recht in der offenen Gesellschaft, Rechtsatheorie 20, 1989, 273–288.

47 President *Bush* Discusses Freedom in Iraq and Middle East: [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/print/20031106-2.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/print/20031106-2.html).

48 A. v. *Bogdandy* (Fn. 44 (2001)), 429.

49 D. *Bell*, The Cultural Contradictions of Capitalism, New York 1976.

Nationen sind bereit, bei sich und weltweit die kulturellen und sozialen Kosten eines fehlenden Wohlstandsausgleichs in Kauf zu nehmen, die ihnen die Neoliberalen um eines beschleunigten Wohlstandszuwachses willen zumuten möchten.<sup>50</sup> Um wie vieles größer ist das Interesse an der Erhaltung eines gewissen politischen Handlungsspielraums in *anderen* Kulturen, die mit dem Zugang zum Weltmarkt und mit der Zustimmung zur Dynamik der gesellschaftlichen Modernisierung zwar die Bereitschaft zeigen, die eigenen Lebensformen anzupassen und zu transformieren, aber nicht, diese *aufzugeben* und durch eine importierte Lebensform ersetzen zu lassen. Die vielen kulturellen Gesichter der pluralistischen Weltgesellschaft – die *multiple modernities*<sup>51</sup> – vertragen sich nicht mit einer politisch abgerüsteten, vollständig deregulierten Weltmarktgesellschaft. Darin wäre nämlich den nicht-westlichen, von anderen Weltreligionen geprägten Kulturen der Handlungsspielraum genommen, um sich aus eigenen Ressourcen die Errungenschaften der Moderne zueigen zu machen.

<sup>50</sup> Eine sozialdemokratische Alternative zum herrschenden Washington Consensus entwickelt D. Held (Fn. 14).

<sup>51</sup> Ch. Taylor, Two Theories of Modernity, *Public Culture* 11 (1), 1999, 153–174.