

8. Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?*

Inhalt

Einleitung

- I. Politisch verfasste Weltgesellschaft vs. Weltrepublik
 1. Klassisches Völkerrecht und ›soveräne Gleichheit‹
 2. Friede als Implikation gesetzmäßiger Freiheit
 3. Vom Staatenrecht zum Recht der Weltbürger
 4. Warum das ›Surrogat‹ des Völkerbundes?
 5. Die irreführende Analogie des Naturzustandes
 6. Staatsgewalt und Verfassung
 7. Weltinnenpolitik ohne Weltregierung
 8. Supranationale Verfassung und demokratische Legitimation
 9. Entgegenkommende Tendenzen
- II. Konstitutionalisierung des Völkerrechts oder liberale Weltmacht-ethik
 1. Die Geschichte des Völkerrechts im Lichte der aktuellen Herausforderung
 2. Die Macht der Nation – Julius Fröbel vor und nach 1848
 3. Kant, Woodrow Wilson und der Völkerbund
 4. Die UN-Charta eine »Verfassung der internationalen Gemeinschaft«?
 5. Drei völkerrechtliche Innovationen
 6. Das Doppelgesicht des Kalten Krieges
 7. Die ambivalenten 90er Jahre
 8. Reformagenda
 9. Die postnationale Konstellation
- III. Alternative Visionen einer Neuen Weltordnung
 1. Eine Kehrtwendung der US-Völkerrechtspolitik nach dem 11. September?
 2. Die Schwächen des hegemonialen Liberalismus
 3. Das neoliberale und das postmarxistische Design
 4. Kant oder Carl Schmitt?

* Ich bedanke mich bei Hauke Brunkhorst für anregende Diskussionen während der Vorbereitungen des Textes und bei Armin von Bogdandy für hilfreiche Kommentare zur vorletzten Fassung.

Einleitung

Zur Zeit der Entstehung des europäischen Staatensystems hatte die Philosophie mit Francisco Suarez, Hugo Grotius und Samuel Pufendorf für die Schaffung eines modernen Völkerrechts noch die Rolle eines Schrittmachers. Als sich dann die rechtlich eingedämmten internationalen Beziehungen auf dem Gewaltniveau sogenannter Kabinettskriege eingespielt hatten, hat die Philosophie diese Rolle sogar ein zweites Mal übernommen. Mit dem Entwurf eines »weltbürgerlichen Zustandes« hat Kant den entscheidenden Schritt über das allein auf Staaten bezogene Völkerrecht hinaus getan. Inzwischen hat sich das Völkerrecht nicht nur als juristische Fachdisziplin ausdifferenziert; nach zwei Weltkriegen hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts auf dem von Kant gewiesenen Wege zum Weltbürgerrecht Fortschritte gemacht und in internationalen Verfassungen, Organisationen, Verfahren institutionelle Gestalt angenommen.¹

Seit dem Ende der bipolaren Weltordnung und dem Aufstieg der USA zur vorherrschenden Weltmacht zeichnet sich nun zur Entwicklungsperspektive der weltbürgerlichen Verfassung eine Alternative ab. Zwar befindet sich eine von Nationalstaaten beherrschte Welt im Übergang zur postnationalen Konstellation einer Weltgesellschaft. Die Staaten verlieren ihre Autonomie in dem Maße, wie sie sich in die horizontalen Verkehrsnetze dieser globalen Gesellschaft verstricken.² Aber in dieser Situation begegnet das Kantische Projekt einer weltbürgerlichen Ordnung nicht mehr nur dem traditionellen Einspruch der »Realisten«, die einen sozialontologischen Vorrang der Macht vor dem Recht behaupten. Andere Gegner treten heute im Namen eines

liberalen Weltethos auf, das sie *an die Stelle* des Rechts setzen möchten.

Nach realistischer Auffassung ist eine normative Zählung der politischen Macht durch das Recht nur innerhalb der Grenzen eines souveränen Staates möglich, der seine Existenz auf die Fähigkeit zu gewaltsamer Selbstbehauptung stützt. Unter dieser Prämisse muss dem Völkerrecht der Biss eines sanktionsbewehrten Rechts auf immer versagt bleiben. Der Disput zwischen Kantischen Idealisten und Carl Schmitt'schen Realisten über die Grenzen der Verrechtlichung internationaler Beziehungen³ wird heute von einem tiefer reichenden Konflikt überlagert. Das von den Vordenkern der amtierenden US-Regierung verfolgte Projekt einer neuen liberalen, unter dem Schild der Pax Americana stehenden Weltordnung wirft nämlich die Frage auf, ob die *Verrechtlichung* internationaler Beziehungen durch eine vonseiten der Supermacht bestimmte *Ethisierung* der Weltpolitik ersetzt werden soll.

Der Streitpunkt zwischen Idealisten und Realisten war die Frage, ob in den Beziehungen zwischen Nationen Gerechtigkeit überhaupt möglich ist;⁴ in der neuen Frontstellung geht es darum, ob das Recht noch das geeignete Medium ist, um die erklärten Ziele der Aufrechterhaltung von Frieden und internationaler Sicherheit sowie der weltweiten Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten zu verwirklichen. Kontrovers ist die Frage, auf welchem Wege diese Ziele eher realisiert werden können – nach den rechtlich etablierten Verfahren einer inklusiven, aber kraftlosen und selektiv entscheidenden Weltorganisation oder nicht doch eher kraft der unilateralen Ordnungspolitik eines wohlmeinenden Hegemons. Als Saddams Statue in Bagdad vom Sockel stürzte, schien die Frage faktisch schon entschieden zu sein. Die US-Regierung hatte mit der Verkündung ihrer National Security Strategy vom September 2002 und mit dem Einmarsch in den Irak im März 2003 das Völkerrecht zweifach ignoriert. Sie hatte zudem die Weltorganisation beiseite geschoben, um den eigenen, ethisch gerechtfertigten nationalen Interessen – auch gegenüber dem Einspruch ihrer

¹ B. Fassbender, »The United Nations Charter as Constitution of the International Community«, in: Columbia Journal of Transnational Law 36, 1998, 529–619; 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; weiter ausgreifend: H. Brunkhorst, *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Frankfurt a. M. 2002; B.-O. Bryde, »Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts«, in: *Der Staat* 42, 2003, 62–75.

² E. O. Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, München 1993.

³ E. O. Czempiel, *Neue Sicherheit in Europa. Eine Kritik an Neorealismus und Realpolitik*, Frankfurt a. M. 2002.

⁴ Th. L. Pangle und P. J. Ahrens Dorf, *Justice among Nations*, Lawrence, Kansas, 1999.

Verbündeten – Vorrang einzuräumen. Die Marginalisierung der Weltorganisation durch eine zum Krieg entschlossene Supermacht hat das geltende Recht dramatisch herausgefordert.

So stellt sich die Frage, ob denn, normativ gesehen, überhaupt etwas falsch wäre an diesem imperialen Vorgehen – vorausgesetzt, das amerikanische Engagement hätte die von den Vereinten Nationen geteilten, aber halbherzig und nicht sehr erfolgreich angestrebten Ziele effektiver erreichen können. Oder sollten wir auch in diesem, kontrafaktisch angenommenen Fall am Projekt einer seit langem in Gang befindlichen Konstitutionalisierung des Völkerrechts festhalten und alles unterstützen, was eine künftige US-Regierung dazu bewegen könnte, sich auf jene weltgeschichtliche Mission zu besinnen, die sich die Präsidenten Wilson und Roosevelt jeweils nach dem Ende eines verheerenden Weltkrieges zueigen gemacht hatten? Das Kantische Projekt kann nur dann eine Fortsetzung finden, wenn die USA zu ihrem nach 1918 und nach 1945 vertretenen Internationalismus zurückkehren und erneut die historische Rolle eines Schrittmachers auf dem Wege der Evolution des Völkerrechts zu einem »weltbürgerlichen Zustand« übernehmen.

Eine von Terrorismus und Krieg, von disparitären weltwirtschaftlichen Entwicklungen geprägte Situation, die sich durch die unglücklichen Folgen des Irakkrieges noch zugespitzt hat, nötigt erneut zum Nachdenken über dieses Thema. Heute bildet freilich die Philosophie bestenfalls die begriffsklärende Nachhut einer unter Völkerrechtlern und Politikwissenschaftlern geführten Fachdiskussion. Während die Politikwissenschaft den Zustand internationaler Beziehungen beschreibt und die Jurisprudenz über Begriff, Geltung und Gehalt des bestehenden internationalen Rechts Aussagen macht, kann die Philosophie versuchen, im Lichte der bestehenden Konstellationen und der geltenden Normen einige grundbegriffliche Aspekte der Rechtsentwicklung insgesamt aufzuklären. Nur auf diese Weise kann sie zur Diskussion der Frage beitragen, ob das Kantische Projekt noch eine Zukunft hat. Bevor ich abschließend auf diese Frage zurückkomme, möchte ich im ersten Teil die Idee des weltbürgerlichen Zustandes aus der begrifflichen Verklammerung mit der konkreten Gestalt einer Weltrepublik lösen und im zweiten, historisch ausgerichteten Teil die

Tendenzen untersuchen, die einer wohlverstandenen Konstitutionalisierung des Völkerrechts entgegengekommen sind oder entgegengestanden haben.

I. Politisch verfasste Weltgesellschaft vs. Weltrepublik

1. Klassisches Völkerrecht und »souveräne Gleichheit«

Kant verpönt den Angriffskrieg⁵ und stellt das Recht des souveränen Staates, Krieg zu führen – das *jus ad bellum* – in Frage. Dieses »Recht«, bei dem »sich eigentlich gar nichts denken lässt«, ⁶ bildet den strukturbildenden Kern des klassischen Völkerrechts. In diesem aus Gewohnheiten und Verträgen entstandenen Regelwerk spiegeln sich die Umrisse des europäischen Staatensystems, das seit dem Westfälischen Frieden Gestalt angenommen hatte und bis 1914 bestand. Als Subjekte des Völkerrechts waren (abgesehen vom Sonderfall des Heiligen Stuhls) nur Staaten – und bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts nur europäische Staaten zugelassen. Derart auf die exklusive Teilnahme von »Nationen« zugeschnitten, war das klassische Völkerrecht für »inter-nationale« Beziehungen im buchstäblichen Sinne konstitutiv. Die Nationalstaaten werden als Teilnehmer eines strategischen Spiels vorgestellt:

- sie genießen das Maß an faktischer Unabhängigkeit, das sie befähigt, nach eigenen Präferenzen zu entscheiden und autonom zu handeln;
- unter dem Imperativ von Gefahrenabwehr und Selbstbehauptung folgen sie, zugleich im Dienste der Sicherheit ihrer Bürger, ausschließlich eigenen (als »nationale Interessen« verstandenen) Präferenzen;
- jeder kann mit jedem Koalitionen bilden, und alle konkurrieren auf der Grundlage militärischer Drohpotentiale um die Steigerung der eigenen politischen Macht.

⁵ Vgl. I. Kant, *Streit der Fakultäten*, in: *Werke in 6 Bänden*, hg. von W. Weischedel, Bd. VI, 367: »Die Menschen werden sich genötigt sehen, das größte Hindernis des Moralischen, nämlich den Krieg (...) erstlich nach und nach menschlicher, darauf seltener, endlich, als Angriffskrieg, ganz schwinden zu lassen.«

⁶ Kant, *Zum Ewigen Frieden*, in: *Werke in 6 Bänden*, a. a. O., Bd. VI, 212.

Das Völkerrecht legt die Spielregeln fest⁷ und bestimmt:

(a) die Qualifikationen, die für eine Teilnahme erforderlich sind: Ein souveräner Staat muss die sozialen und territorialen Grenzen effektiv kontrollieren sowie im Inneren Recht und Ordnung aufrechterhalten können;

(b) die Zulassungsbedingungen: Die Souveränität eines Staates beruht auf internationaler Anerkennung;

(c) und den Status selbst: Ein souveräner Staat kann mit anderen Staaten Verträge schließen. Im Konfliktfall hat er das Recht, anderen Staaten ohne Angabe von Gründen den Krieg zu erklären (*jus ad bellum*), aber er darf nicht in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten intervenieren (Interventionsverbot). Aus diesen Grundsätzen ergibt sich eine Reihe von Konsequenzen:

- es besteht keine supranationale Instanz, die Verstöße gegen das Völkerrecht sanktioniert und ahndet;

- ein souveräner Staat kann gegen Standards der Klugheit und der Effizienz verstoßen, aber nicht gegen Maßstäbe der Moral, sein Verhalten wird als moralisch indifferent betrachtet;

- die Immunität, die der Staat genießt, erstreckt sich auf dessen Repräsentanten, Beamte und Funktionäre;

- ein souveräner Staat behält sich die juristische Verfolgung von Verbrechen vor, die im Krieg begangen werden (gemäß dem *jus in bello*);

- gegenüber Krieg führenden Parteien dürfen Dritte neutral bleiben.

Der normative Gehalt des klassischen Völkerrechts erschöpft sich in der Gleichstellung souveräner Staaten, die – ohne Ansehung der Größenunterschiede in Bevölkerungszahl, Territorium und tatsächlicher politischer oder wirtschaftlicher Macht – auf der reziproken Anerkennung der Völkerrechtssubjekte beruht. Diese »souveräne Gleichheit« wird um den Preis der Anerkennung des Krieges als Konfliktregelungsmechanismus, also mit der Freigabe militärischer Gewalt erkaufte. Das schließt die Einführung übergeordneter Instanzen zur unparteilichen Rechtsanwendung und -durchsetzung aus. Beides erklärt den »weichen« Charakter eines Rechts, dessen Wirk-

samkeit letztlich von dem souveränen Willen vertragsschließender Parteien abhängig bleibt. Die Wirksamkeit internationaler Verträge steht grundsätzlich unter dem Vorbehalt der souveränen Vertragsparteien, erforderlichenfalls Recht durch Politik zu ersetzen.

Im klassischen Völkerrecht reflektiert sich die zugrunde liegende politische Macht auf andere Weise als im innerstaatlichen Recht. Die staatliche Macht, die den Rechten der Bürger Geltung verschafft, ist ihrerseits ans Recht gebunden. Auf nationaler Ebene *durchdringen sich* eine Staatsgewalt, die sich in den Formen des Rechts erst konstituiert, und ein Recht, das auf die Sanktionsgewalt des Staates angewiesen ist, *gegenseitig*. Diese Interpenetration von Macht und Recht fehlt auf internationaler Ebene. Hier bleibt ein asymmetrisches Verhältnis zwischen Macht und Recht bestehen, weil völkerrechtliche Regelungen die jeweils zugrunde liegenden Konstellationen zwischen den Staaten eher widerspiegeln, als dass sie diese ihrerseits normativ durchdringen – das Recht formt den Umgang der souveränen Mächte miteinander, aber bändigt ihn nicht.

Deshalb kann das klassische Völkerrecht, unter den eigenen Prämissen, nur in dem Maße eine stabilisierende Wirkung entfalten, wie die formale Gleichstellung der Völkerrechtssubjekte durch ein tatsächlich eingespieltes politisches Machtgleichgewicht »gedeckt« wird – immer vorausgesetzt, dass sich die kriegführenden Parteien überhaupt an ein stillschweigendes Einverständnis über moralisch tabuisierte Grenzen der Gewaltausübung im Krieg halten. Beide Annahmen bestreitet Kant aus empirischen Gründen. Das Beispiel der Aufteilung Polens vor Augen, hält er die friedensstiftende Funktion des Gleichgewichts der Mächte für ein »Hirngespinnst«.⁸ Und ein moralischer Skandal sind nicht erst die Grausamkeiten von »Bestrafungs- und Ausrottungskriegen«. Schon die mit stehenden Heeren geführten Kabinettskriege sind »mit dem Rechte der Menschheit in unserer eigenen Person« unvereinbar, weil ein Staat, der seine Bürger »zum Töten oder um getötet zu werden in Sold« nimmt, Menschen zu »bloßen Maschinen« erniedrigt.⁹

⁷ Ph. Kunig, »Völkerrecht und staatliches Recht«, in: W. Graf Vitzthum, *Völkerrecht*, 2. Aufl., Berlin 2001, 87–160.

⁸ Kant, *Über den Gemeinspruch ...*, in: *Werke*, Bd. VI, 172.

⁹ Kant, *Zum Ewigen Frieden*, a. a. O., 197f.

2. Friede als Implikation gesetzmäßiger Freiheit

Das Ziel der Abschaffung des Krieges ist ein Gebot der Vernunft. Die praktische Vernunft bringt zunächst das Veto der Moral gegen das systematische Töten und Getötetwerden zur Geltung: »Es soll kein Krieg sein; weder der, welcher zwischen mir und dir im Naturzustand, noch zwischen uns als Staaten (besteht), die, obzwar innerlich im gesetzlichen, doch äußerlich (im Verhältnis gegen einander) im gesetzlosen Zustand sind.«¹⁰ Für Kant ist jedoch das Recht nicht bloß ein geeignetes *Mittel*, um auch zwischen Staaten Frieden zu stiften. Vielmehr begreift er den Frieden zwischen den Nationen selbst von vornherein als Rechtsfrieden.¹¹

Wie Hobbes besteht Kant auf dem *begrifflichen* Zusammenhang zwischen Recht und Friedenssicherung. Aber anders als Hobbes führt er die rechtliche Pazifizierung der Gesellschaft nicht auf den paradigmatischen Tausch des Gehorsams von Rechtsunterworfenen gegen die Schutzgarantie des Staates zurück. Aus der Sicht des Republikaners verschränkt sich vielmehr die friedensstiftende Funktion des Rechts mit der freiheitssichernden Funktion eines Rechtszustandes, den die Bürger aus freien Stücken als legitim anerkennen können. Die kosmopolitische Erweiterung des zunächst innerstaatlich etablierten Rechtszustandes ist nicht nur *um der Folge* des Ewigen Friedens willen erstrebenswert, sondern als solche ein Gebot der praktischen Vernunft. Deshalb macht die »allgemeine und fortdauernde Friedensstiftung nicht bloß einen Teil, sondern den ganzen Endzweck der Rechtslehre« aus. Die Idee »einer friedlichen, wenngleich noch nicht freundschaftlichen Gemeinschaft aller Völker« ist ein Prinzip des Rechts, nicht nur ein Gebot der Moral.¹² Der weltbürgerliche Zustand ist der auf Dauer gestellte Friedenszustand. Die Idee der weltbürgerlichen Verfassung, die eine »Vereinigung aller Völker unter öffentlichen Gesetzen« garantiert, hat die Bedeutung eines »wahren«, peremptorischen, nicht bloß provisorischen Friedenszustandes.

Diese begriffliche Verknüpfung des Friedenstelos mit dem Rechtsprinzip erklärt auch die »weltbürgerliche Absicht« der

Geschichtsphilosophie, also den maßgeblichen heuristischen Gesichtspunkt, unter dem Kant den Verlauf der Geschichte entschlüsselt: »Das Problem der Errichtung einer vollkommenen bürgerlichen Verfassung ist von dem Problem eines gesetzmäßigen äußeren Staatenverhältnisses abhängig und kann ohne das letztere nicht aufgelöst werden.«¹³

Mit der »bürgerlichen Verfassung« ist das entscheidende Stichwort gefallen: Das Völkerrecht, das den Verkehr zwischen den Staaten regelt, muss von der Verfassung einer Staatengemeinschaft abgelöst werden. Erst dann treten die Staaten und deren Bürger in ein »gesetzmäßiges Verhältnis« zueinander.

Gesetzmäßig nennt Kant ein Verhältnis, worin die Freiheit eines jeden mit der eines jeden anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammenbesteht.¹⁴ Kant teilt Rousseaus materialen Gesetzesbegriff.¹⁵ Gesetze erfüllen die Bedingung einer pragmatisch, keineswegs nur semantisch verstandenen Allgemeinheit dann, wenn sie in einem durch Diskussion und Öffentlichkeit gekennzeichneten inklusiven Verfahren der Volksrepräsentation zustande kommen.¹⁶ Der Gefahr des Despotismus, die in allen von der Obrigkeit bloß auferlegten Gesetzen brütet, kann einzig durch das republikanische Verfahren einer fairen Meinungs- und Willensbildung aller potentiellen Betroffenen vorgebeugt werden. Auch die Gesetze der internationalen Gemeinschaft werden den Interessen aller Staaten – unangesehen ihrer Größe und Bevölkerungszahl, ihres Wohlstandes, ihrer Macht und Wirtschaftskraft – nur dann *gleichmäßig* Rechnung tragen, wenn sie Ausdruck eines nach inklusiven Verfahren zustande gekommenen und insoweit »vereinigten Willens« sind.¹⁷

Kant folgt der Analogie zu einer solchen »staatsbürgerlichen Verfassung«, um die allgemeine Idee der »weltbürgerlichen Verfassung« im Sinne eines »allgemeinen Völkerstaates« zu konkretisieren. Bei seinem kühnen Entwurf zu einer kosmopo-

¹³ Kant, *Idee zu einer Allgemeinen Geschichte*, in: *Werke*, a. a. O., Bd. IV, 41.

¹⁴ Kant, *Rechtslehre*, a. a. O., 345.

¹⁵ I. Maus, *Zur Aufklärung der Demokratietheorie*, Frankfurt a. M. 1992, 176ff.

¹⁶ J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M. 1992, 167ff.

¹⁷ Kant, *Idee zu einer Allgemeinen Geschichte*, a. a. O., 42.

¹⁰ Kant, *Rechtslehre*, in: *Werke*, a. a. O., 479 und 478.

¹¹ V. Gerhardt, *I. Kants Entwurf ›Zum ewigen Frieden‹*, Darmstadt 1995.

¹² Kant, *Rechtslehre*, a. a. O., 475

litischen Ordnung lässt er sich von den revolutionären verfassungsgebenden Akten seiner Zeit inspirieren. Die aus der Amerikanischen und Französischen Revolution hervorgegangenen Republiken waren die ersten und damals einzigen Beispiele für eine Legitimität verbürgende Gesetzgebung, »da alle über alle, mithin ein jeder über sich selbst beschließt – denn nur sich selbst kann niemand unrecht tun.«¹⁸ Aus dieser Perspektive ließ sich eine *verfasste* internationale Gemeinschaft nur in der Gestalt einer Republik von Republiken – als »Republikanism aller Staaten«¹⁹ oder als »Weltrepublik«²⁰ – vorstellen. Damit gewinnt die revolutionär verwirklichte »bürgerliche Verfassung« Modellcharakter für den Übergang vom klassischen Völkerrecht zum Weltbürgerrecht – und verführt Kant zu einer gewissermaßen voreiligen Konkretisierung der allgemeinen Idee einer »verfassten Staatengemeinschaft«.

3. Vom Staatenrecht zum Recht der Weltbürger

Bevor ich auf die problematischen Folgen dieser Engführung eingehe, möchte ich den kosmopolitischen Sinn dieser Konstruktion einer Weltrepublik klären. Diese macht Krieg als legitimes Mittel der Konfliktlösung, ja, *als* Krieg unmöglich, weil es im Rahmen eines weltumspannend-inklusive Gemeinwesens »äußere« Konflikte nicht geben kann. Was einmal kriegsartige Auseinandersetzung war, nimmt innerhalb einer globalen Rechtsordnung die Qualität von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung an. Die Idee der Weltrepublik erschöpft sich freilich nicht in der Vorstellung einer supranationalen Rechtsordnung, der sich die Staatsgewalten »nach Analogie eines bürgerlichen oder Staatsrechts einzelner Menschen« unterwerfen.²¹ Auch eine »Universalmonarchie« könnte ja mit den repressiven Mitteln eines despotischen Gewaltmonopolisten eine solche rechtliche Pazifizierung der Weltgesellschaft herbeiführen. Die Idee des weltbürgerlichen Zustandes ist anspruchsvoller, weil sie die Positivierung der Bürger- und Men-

schenrechte von der nationalen auf die internationale Ebene überträgt.

Der innovative Kern dieser Idee liegt in der Konsequenz der Umformung des internationalen Rechts, als eines Rechts *der Staaten*, in ein Weltbürgerrecht als ein Recht *von Individuen*: Diese sind nun nicht mehr nur als Bürger ihres jeweiligen Staates Rechtssubjekte, sondern ebenso als Mitglieder eines »weltbürgerlichen gemeinen Wesens unter einem Oberhaupt«.²² Die den Individuen zugeschriebenen Menschen- und Bürgerrechte sollen nun auch durch die internationalen Beziehungen hindurchgreifen. Die souveränen Staaten, die sich zu einem »großen Staatskörper« vereinigen, erkaufen die Autorisierung ihrer Staatsbürger zu Weltbürgern um den Preis der eigenen Mediatisierung. Indem sie den Status von Mitgliedern in einer Republik von Republiken einnehmen, verzichten sie auf die Option, im Verkehr mit anderen Mitgliedstaaten Recht durch Politik zu ersetzen. Die *Verstaatlichung der internationalen Beziehungen* bedeutet, dass das Recht die politische Macht auch im äußeren Staatenverhältnis vollständig durchdringt und transformiert. Damit verschwindet die Differenz zwischen äußerer und innerer Souveränität nicht nur wegen der globalen Ausdehnung des inklusiven Völkerstaates, sondern aus normativen Gründen: Die Bindungskraft der republikanischen Verfassung zerstreut die »Substanz« einer nach außen hin »wilden«, rechtlich ungezähmten Selbstbehauptungsmacht. Das »Politische« im Sinne einer gleichsam »hinter« dem Recht konservierten Gewalt der staatlichen Exekutive verliert mit der internationalen Bühne das letzte Reservat der Willkür.

Kant hält bis zuletzt an der *Idee* einer vollständigen Konstitutionalisierung des Völkerrechts in Gestalt einer Weltrepublik fest. Es ist viel darüber gerätselt worden, warum er gleichwohl die schwächere Konzeption eines Völkerbundes einführt und seine Hoffnung auf eine freiwillige Assoziation friedenswilliger, aber souverän bleibender Staaten gründet. Die berückichtigte Stelle, an der er diesen Schritt begründet, heißt: »Für Staaten (...) kann es nach der Vernunft keine andere Art geben, aus

¹⁸ Kant, *Über den Gemeinspruch* ..., a. a. O., 150.

¹⁹ Kant, *Rechtslehre*, Beschluss, a. a. O., 478.

²⁰ Kant, *Zum Ewigen Frieden*, a. a. O., 213.

²¹ Kant, *Über den Gemeinspruch* ..., a. a. O., 171 f.

²² Kant, *Über den Gemeinspruch* ..., a. a. O., 169. So auch noch in der späteren Schrift *Zum Ewigen Frieden*, a. a. O., 203, Anmerkung, wo Kant das Weltbürgerrecht auf Personen bezieht, »die als Bürger eines gemeinen Menschenstaates anzusehen sind«.

dem gesetzlosen Zustand (...) herauszukommen, als dass sie (...) ihre wilde (gesetzlose) Freiheit aufgeben, sich zu öffentlichen Zwangsgesetzen bequemen und so einen (...) Völkerstaat, der zuletzt alle Völker der Erde befassen würde, bilden. Da sie dieses aber nach ihrer Idee von Völkerrecht durchaus nicht wollen (...), so kann an die Stelle der positiven Idee einer Weltrepublik (...) nur das negative Surrogat eines den Krieg abwehrenden Bundes den Strom der feindseligen Neigungen aufhalten.«²³

Mit dem Projekt des Völkerbundes verbindet sich die Vorstellung einer sich immer weiter ausbreitenden Föderation von Handel treibenden Republiken, die sich zwar die Möglichkeit zum Austritt vorbehalten, aber Angriffskriegen abschwören und sich moralisch verpflichtet fühlen, Konflikte untereinander einem internationalen Schiedsgericht zu unterwerfen. Mit diesem Projekt eines ständigen Staatenkongresses, das zwei Jahrzehnte später in der »Heiligen Allianz« eine ganz andere, nämlich gegenrevolutionäre Gestalt annehmen wird, dementiert Kant keineswegs die Idee eines weltbürgerlichen Zustandes selbst.²⁴ Er rechnet nach wie vor mit einem Verlauf der Geschichte, der sich schrittweise, ausgehend von der völkerrechtlichen Domestizierung der in Kriegen ausgeübten Gewalt, über die verbindliche Diskriminierung von Angriffskriegen schließlich dem Ziel der Konstruktion einer weltbürgerlichen Verfassung annähert. Aber noch sind die Völker nicht reif, noch bedürfen sie der Erziehung. Für die *empirische* Beobachtung, dass die Nationalstaaten auf ihrer Souveränität beharren, dass sie den Handlungsspielraum, den ihnen das klassische Völkerrecht zugesteht, »durchaus« nicht aufgeben »wollen«, gibt es selbst heute noch genügend Evidenzen. Aber das wäre kein ausreichender Grund, um von der *Idee* selbst abzulassen.

Auf diese Art historischer Reibungswiderstände reagiert Kant im Allgemeinen nicht mit der Einführung eines »Surrogats«. Er bettet vielmehr die Idee geschichtsphilosophisch in einen möglichst dichten Kontext von *entgegenkommenden Ten-*

denzen ein.²⁵ Bekanntlich setzt er seine Hoffnung vor allem auf drei langfristig wirksame Faktoren:

- auf die friedliche Natur von Republiken, aus denen sich ja die Avantgarde des Völkerbundes zusammensetzt;
- auf die pazifizierende Kraft des Freihandels, der die staatlichen Akteure von den wachsenden Interdependenzen des Weltmarktes zunehmend abhängig macht und zur Kooperation nötigt; und
- auf die kritische Funktion einer im Entstehen begriffenen Weltöffentlichkeit, die – weil »die Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an allen gefühlt wird«²⁶ – das Gewissen und die politische Teilnahme der Bürger weltweit mobilisiert.

Wenn aber die Langfristigkeit dieser aufhaltsamen historischen Entwicklungen nicht dazu nötigt, die Idee selbst zu ermäßigen, und wenn diese ihren angemessenen Ausdruck in einer föderalen Weltrepublik findet, warum konzentriert sich Kant später gleichwohl auf das Projekt eines Völkerbundes?

4. Warum das »Surrogat« des Völkerbundes?

Mit dem Vorschlag, den Völkerbund als Surrogat für den Völkerstaat zu betrachten, scheint Kant auf Schwierigkeiten zu reagieren, die eher begrifflicher als empirischer Natur sind. Und es sind diese Probleme, aus denen wir im Rückblick auf die tatsächlich vorangeschrittene, aber immer wieder gefährdete Konstitutionalisierung des Völkerrechts am meisten lernen können. Sie machen uns nämlich darauf aufmerksam, dass Kant die wohlbegründete Idee der Fortentwicklung des staatenzentrierten Völkerrechts zum Weltbürgerrecht nicht abstrakt genug gefasst hat. Er hat sie mit der Idee einer Weltrepublik oder eines Völkerstaates so kurzgeschlossen, dass sie sich vor der asymmetrischen Machtverteilung und der unbeherrschten Komplexität einer Weltgesellschaft von großem sozialen Gefälle und kultureller Zerklüftung nur blamieren kann.

Kant begründet das Projekt des Völkerbundes damit, dass sich die Idee des Völkerstaates bei näherem Hinsehen als be-

²³ *Zum Ewigen Frieden*, a. a. O., 212f.

²⁴ Davon hat mich erst Thomas A. McCarthy, »On Reconciling Cosmopolitan Unity and National Diversity«, in: P. deGreiff und C. Cronin (Eds.), *Global Justice and Transnational Politics*, Cambridge, Mass., 2002, 235–274, überzeugt.

²⁵ Dazu ausführlicher J. Habermas, »Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren«, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt a. M. 1996, 192–236, hier 199–207.

²⁶ Kant, *Zum Ewigen Frieden*, a. a. O., 216.

grifflich inkonsistent erweist – »darin aber wäre ein Widerspruch«, meint er, »weil ein jeder Staat das Verhältnis eines Oberen (Gesetzgebenden) zu einem Unteren (Gehorchenden, nämlich dem Volk) enthält, viele Völker aber in einem Volk nur ein Volk ausmachen würden, welches (da wir hier das Recht der Völker gegeneinander zu erwägen haben, so fern sie so viel verschiedene Staaten ausmachen, und nicht in einem Staat zusammenschmelzen sollen) der Voraussetzung widerspricht.«²⁷ An dieser Stelle betrachtet Kant »Staaten« nicht nur nach individualistischen Rechtsbegriffen als Assoziationen freier und gleicher Bürger, sondern unter politisch-ethischen Gesichtspunkten als Nationalstaaten, d.h. als politische Vergemeinschaftungen von (kursiv hervorgehobenen) »Völkern«, die sich nach Sprache, Religion und Lebensweise voneinander unterscheiden. Weil die Völker mit der Souveränität ihrer Staaten eine nationale Unabhängigkeit verlieren würden, die sie bereits errungen hatten, müsste die Autonomie der jeweils eigenen kollektiven Lebensformen in Gefahr geraten. Nach dieser Lesart besteht der »Widerspruch« darin, dass die Bürger einer Weltrepublik die Gewährleistung von Frieden und bürgerlicher Freiheit mit dem Verlust jener substantiellen Freiheit bezahlen müssten, die sie als Angehörige eines nationalstaatlich organisierten Volkes besitzen.

Allerdings löst sich dieser vermeintliche Widerspruch, an dem sich Generationen von Kant-Interpreten abgearbeitet haben,²⁸ auf, wenn man die Prämisse untersucht, die dem Argument zugrunde liegt. Kant hat das Vorbild der zentralistischen französischen Republik vor Augen und gerät mit dem Dogma der Unteilbarkeit der staatlichen Souveränität unnötigerweise in einen begrifflichen Engpass.²⁹ Obwohl im gewaltenteilenden Verfassungsstaat »alle Gewalt vom Volk ausgeht«, verzweigt

diese sich schon an der Quelle. Das Volk kann nicht unmittelbar herrschen, sondern übt, wie es auch im Grundgesetz Art. 20, Absatz 2 heißt, die Staatsgewalt »in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung aus«. Auf der Grundlage dieses prozeduralisierten Begriffs der Volkssouveränität lassen sich die parallel geschalteten Legitimationsketten, die in einem föderalistisch aufgebauten Mehrebenensystem auf der Ebene der Mitgliedstaaten nebeneinander herlaufen, mit der fiktiven Einheit des unterstellten Volkssouveräns zwanglos zusammendenken.³⁰ Am Modell der Vereinigten Staaten hätte Kant diese Konzeption einer »geteilten« Volkssouveränität ablesen und sich klar machen können, dass die »Völker« unabhängiger Staaten, die ihre Souveränität zugunsten einer Bundesregierung einschränken, ihre kulturelle Eigenart und Identität nicht verlieren müssen.

Auch diese Konzeption räumt freilich den Zweifel, dass die nach Religion und Sprache »abgesonderten« Völker in einer Weltrepublik »zusammenschmelzen«, nicht ganz aus. Im Hintergrund steht schon so etwas wie Foucaults Furcht vor »Normalisierung«, wenn Kant überlegt, dass in einer hoch komplexen Weltgesellschaft Recht und Gesetz nur um den Preis eines »seelenlosen Despotismus« durchgesetzt werden könnten. In der Befürchtung, dass eine wie immer auch föderal aufgebaute Weltrepublik zur Einebnung kultureller und gesellschaftlicher Differenzen führen müsse, steckt der grundsätzliche Einwand, dass einem globalen Völkerstaat aus funktionalen Gründen der unwiderstehliche Hang innewohnt, zur »Universalmonarchie« zu entarten. Es ist letztlich die Alternative zwischen der Weltherrschaft eines einzigen regierenden Gewaltmonopolisten und dem bestehenden System mehrerer souveräner Staaten, die Kant beunruhigt und aus der er mit der Ersatzkonzeption eines »Völkerbundes« einen Ausweg sucht.

²⁷ Kant, *Zum Ewigen Frieden*, a. a. O., 209.

²⁸ Vgl. die Beiträge von R. Brandt, V. Gerhardt, O. Höffe und W. Kersting zu O. Höffe, *I. Kant, Zum Ewigen Frieden*, Berlin 1995; ferner: V. Gerhardt, *I. Kants Entwurf Zum ewigen Frieden*, a. a. O.; R. Brandt, »Historisch-kritische Beobachtungen zu Kants Friedensschrift«, in: R. Merkel und R. Wittmann (Hg.), *Zum Ewigen Frieden*, Frankfurt a. M. 1996, 12–30; O. Budelacci, *Kants Friedensprogramm*, Bamberg 2003.

²⁹ W. Kersting, »Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit?«, in: ders., *Recht, Gerechtigkeit und demokratische Tugend*, Frankfurt a. M. 1997, 243–315, hier 269.

³⁰ St. Oeter, »Souveränität und Demokratie als Problem der Verfassungsentwicklung der Europäischen Union«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Jg. 55, H. 3, 659–712.

5. Die irreführende Analogie des Naturzustandes

Das gibt Anlass zu der Frage, ob die Alternative selbst richtig gestellt ist. Kant gelangt zur Alternative einer Weltrepublik oder Weltregierung auf dem Wege einer Analogie, die die Begriffsbildung in die Richtung einer voreilig konkretistischen Bestimmung der wohlbegründeten Idee eines weltbürgerlichen Zustandes lenkt. Der anarchische Zustand zwischen den souveränen Staaten suggeriert den Vergleich mit jenem aus Vernunftrechtskonstruktionen vertrauten »Naturzustand«, worin sich die Individuen vor aller Vergesellschaftung befunden haben sollen.³¹ Der Gesellschaftsvertrag weist diesen dann den Ausweg aus ihrer peinigenden Situation andauernder Unsicherheit in das staatlich organisierte Zusammenleben von Bürgern. Heute, so ist die Überlegung, müssen die Staaten wiederum nach einem ähnlichen Ausgang aus einem gleichermaßen unhaltbaren Naturzustand suchen.³² Wie sich einst die Individuen unter Aufopferung ihrer natürlichen Freiheit zu einem staatlich organisierten Gemeinwesen unter Zwangsgesetzen zusammengeschlossen haben, so müssen sich auch die Staaten unter Aufopferung ihrer Souveränität zu einem »weltbürgerlichen Gemeinwesen unter einer Oberhaupt« zusammenfinden. Wie dort der Staat die Lösung war, soll hier ein Staat von Staaten – der Völkerstaat – die Lösung bringen.

Diese Analogie ist jedoch, auch wenn wir sie unter Kants eigenen vernunftrechtlichen Prämissen betrachten, irreführend.³³ Anders als die Individuen im Naturzustand genießen die Bürger der naturwüchsig miteinander konkurrierenden Staaten bereits einen Status, der ihnen (wie eingeschränkt auch immer) Rechte und Freiheiten garantiert. Die Disanalogie ist darin begründet, dass die Staatsbürger bereits einen langen politischen Bildungsprozess durchlaufen haben. Sie sind im Besitze des politischen Guts rechtlich garantierter Freiheiten und würden dieses Gut aufs Spiel setzen, wenn sie sich auf eine Einschränkung der Souveränität der Staatsgewalt einließen, die diesen Rechtszustand gewährleistet. Die ungebildeten Bewoh-

ner des rohen Naturzustandes hätten nichts zu verlieren als die Furcht und den Schrecken des Zusammenpralls ihrer natürlichen, d. h. ungesicherten Freiheiten. Deshalb verhält sich das Curriculum, das die Staaten und deren Bürger beim Übergang vom klassischen Völkerrecht zu einem weltbürgerlichen Zustand durchlaufen müssten, keineswegs *analog*, sondern *komplementär* zu jenem Curriculum, das die Bürger demokratischer Rechtsstaaten rückblickend im Prozess einer Verrechtlichung der zunächst ungebunden agierenden Staatsgewalt absolviert haben.

Die Idee des Gesellschaftsvertrages ist der Versuch der begrifflichen Rekonstruktion der Entstehung des Staates als der organisierten Form legitimer Herrschaft. Staatlich organisierte Herrschaft besteht in der Ausübung politischer Macht auf der Basis der Verwaltung zwingenden Rechts. Dabei geht es um die Logik der Zusammensetzung von staatlicher Herrschaft aus den Komponenten einer naturwüchsigen, also zunächst vorpolitischen Befehlsgewalt einerseits, der Regelstruktur und Bindungskraft eines zunächst metasozial verankerten Rechts andererseits.³⁴ Erst aus der Verbindung beider Komponenten bildet sich *politische* Macht als Quelle kollektiv bindender Entscheidungen. Politische Macht konstituiert sich in Formen des Rechts. Indem es Verhaltenserwartungen stabilisiert (und damit seine eigene Funktion erfüllt), stellt das Recht der Macht seine Regelstruktur zur Verfügung. Insoweit dient das Recht der Macht als Organisationsmittel. Gleichzeitig hält es eine Gerechtigkeitsressource bereit, aus der sich die Macht zugleich legitimieren kann. Während so die politische Macht von der Bindungskraft des Rechts zehrt, verdankt das Recht umgekehrt seinen zwingenden Charakter der staatlichen Sanktionsgewalt. Keine Rechtssicherheit ohne Rekurs auf die als Deckungsreserve der Herrschaft in Gewahrsam genommenen Gewaltmittel.

Im 17. Jahrhundert entsteht das moderne Vernunftrecht als die Reflexionsform eines Staatensystems, das sich nach den Religionskriegen auf weltanschaulich neutrale Grundlagen der Legitimation umstellt. Das Vernunftrecht analysiert die begriffliche Konstellation von Recht und Macht in der kritischen

³¹ Vgl. den Beschluss der *Rechtslehre*, a. a. O., 478.

³² Kant, *Über den Gemeinspruch* ..., a. a. O., 169.

³³ Ich verdanke diesen Hinweis P. Kleingeld, *Kant's Theory of Peace* (Ms 2004).

³⁴ J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M. 1992, 167–187.

Absicht, den vernünftigen egalitären Gehalt, der in der Rechtsförmigkeit von Staat und politischer Macht ursprünglich angelegt ist, explizit zu machen. Rousseau und Kant entziffern diesen latenten Gehalt eines politisch nur in Dienst genommenen, von autoritären Staatsgewalten instrumentalisierten Rechts mithilfe ihres innovativen Begriffs von Autonomie. Sie führen die legitimierende Funktion der *Form* des inzwischen vollständig positivierten Rechts auf den normativen Kern eines nicht nur semantisch begriffenen Gesetzesbegriffs, letztlich auf das Legitimität erzeugende Verfahren der demokratischen Gesetzgebung zurück.³⁵ Diese vernunftrechtliche Konzeption entdeckt in der Form des modernen Rechts einen normativen Eigensinn, der diesem Medium die Kraft gibt, die politische Herrschaft zu *rationalisieren*, statt ihr nur einen *rationalen Ausdruck* zu verleihen. Die Pointe der vernunftrechtlichen Rekonstruktionsarbeit besteht in dem Nachweis, dass in der politischen Macht, aufgrund ihrer rechtsförmigen Konstitution, der begriffliche Keim zu einer Verrechtlichung der »irrationalen«, d. h. ungeregt dezisionistischen Gewalt des Staates angelegt ist.

Die gegenseitige Durchdringung von positivem Recht und politischer Macht zielt nicht auf legale Herrschaft schlechthin, sondern auf eine rechtsstaatlich und demokratisch *verfasste* Herrschaft. Der terminus ad quem der Verrechtlichung politischer Herrschaft ist die Verfassung, die sich eine politische Gemeinschaft von freien und gleichen Bürgern selber gibt. Jeder »Staat« ist hierarchisch aufgebaut und organisiert Handlungskapazitäten, die für die Ausübung politischer Macht bereitstehen; eine »Verfassung« normiert hingegen mit Mitteln des positiven Rechts eine horizontale Vergesellschaftung von Bürgern, indem sie die grundlegenden Rechte fixiert, die sich die Mitglieder einer sich selbst verwaltenden Assoziation freier und gleicher Genossen reziprok einräumen. In diesem Sinne ist die republikanische Verrechtlichung der Herrschaftssubstanz des Staates auf das Telos einer »Verfassung« ausgerichtet.

Die durchgeführte Konstitutionalisierung der Staatsgewalt besiegelt die *Umkehrung der Ausgangskonstellation* eines durch Macht instrumentalisierten Rechts. Gemäß dem Selbst-

verständnis der Verfassung entspringt »alle Gewalt« dem autonomen, d. h. vernünftig gebildeten Willen einer republikanisch verfassten Bürgergesellschaft (d. h., sie »geht vom Volke aus«). Nach der Logik des Gesellschaftsvertrages vollzieht sich also die innerstaatliche Rationalisierung der Herrschaft an einer rechtsförmig konstituierten, aber noch nicht selbst verrechtlichten, in diesem Sinne »substantiellen« Staatsgewalt, deren irrationaler Kern sich erst im demokratischen Prozess des vollständig etablierten Verfassungsstaates auflöst. Vor diesem grundbegrifflichen Hintergrund zeigt sich, dass der Übergang vom Völker- zum Weltbürgerrecht diese Entwicklung nicht, wie Kant zunächst nahe legt, geradlinig fortsetzen kann.

6. Staatsgewalt und Verfassung

Die Konstitutionalisierung des Völkerrechts lässt sich nicht als logische Fortsetzung der konstitutionellen Zählung einer naturwüchsig operierenden Staatsgewalt begreifen. Den Ausgangspunkt für die pazifizierende Verrechtlichung internationaler Beziehungen bildet ein Völkerrecht, das in seiner klassischen Form ein spiegelverkehrtes Verhältnis von Staat und Verfassung präsentiert. Hier fehlt nämlich nicht das völkerrechtliche Analogon zu einer Verfassung, die eine Assoziation freier und gleicher Rechtsgenossen stiftet. Was fehlt, ist eine supranationale Macht jenseits rivalisierender Staaten, welche der völkerrechtlich konstituierten Staatengemeinschaft die zur Durchsetzung ihrer Regeln erforderlichen Sanktionsmöglichkeiten und Handlungskapazitäten verschafft.

Das klassische Völkerrecht ist insofern schon eine Art Verfassung, als es unter formal gleichberechtigten Parteien eine Rechtsgemeinschaft herstellt. Diese völkerrechtliche Protoverfassung unterscheidet sich gewiss in wesentlichen Zügen von einer republikanischen Verfassung. Sie setzt sich nicht aus individuellen Rechtsgenossen, sondern aus kollektiven Akteuren zusammen und hat auch keine Herrschaft konstituierende, sondern nur eine Gewalten formende Funktion. Zu einer Verfassung im strikten Sinne fehlt der Gemeinschaft der Völkerrechtssubjekte zudem die Bindungskraft reziproker Rechtspflichten. Erst die freiwillige Einschränkung der Souveränität – vor allem der Verzicht auf deren Kernbestandteil, das Recht

³⁵ I. Maus, *Zur Aufklärung der Demokratietheorie*, a. a. O.

zum Krieg – kann aus den Vertragsparteien Mitglieder einer politisch »verfassten« Gemeinschaft machen. Die Mitglieder eines Völkerbundes gehen mit der freiwillig erklärten Ächtung von Angriffskriegen immerhin schon eine Selbstverpflichtung ein, die auch ohne überstaatliche Erzwingungsgewalt eine stärkere Bindungswirkung hat als Rechtsgewohnheiten und zwischenstaatliche Verträge.

Völkerbund und Kriegsächtung liegen in der Logik einer Entwicklung, die an den *Mitgliedschaftsstatus* der Völkerrechtssubjekte anknüpft. Am Beginn steht eine, im Vergleich zum republikanischen Staat nur »schwach« verfasste Staatengemeinschaft, die auf transnationaler Ebene durch Organe der Rechtsetzung und -anwendung sowie durch Sanktionspotentiale ergänzt werden müsste, wenn sie als Gemeinschaft handlungsfähig werden sollte. Dieser Vorrang, den die horizontalen Mitgliedschaftsbeziehungen vor den organisierten Handlungskapazitäten genießen, verweist für die Konstitutionalisierung des Völkerrechts auf eine zur Genealogie des Verfassungsstaats gegenläufige Richtung – von der nicht-hierarchischen Vergemeinschaftung kollektiver Handlungssubjekte zu handlungsfähigen internationalen Organisationen einer weltbürgerlichen Ordnung. Diese Entwicklungsrichtung manifestiert sich heute an den drei eindruckvollsten, wenn auch nach Funktion und Aufbau ganz verschiedenen Beispielen für internationale Organisationen. Ob sie nun Charta, Übereinkommen oder Konstitution heißen, eines haben die sonst sehr verschiedenen Vertragswerke, die den Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation und der Europäischen Union eine »Verfassung« geben, gemeinsam: Sie erwecken den Eindruck von zu weit geschneiderten Mänteln, die mit einem stärkeren organisationsrechtlichen Körper, d. h. mit stärkeren supranationalen Befugnissen – mit ihrer Art nach »staatlichen« Kompetenzen – erst noch ausgefüllt werden müssen.

Diese Extrapolation einer zur *Verrechtlichung* der substantiellen Staatsgewalt komplementär verlaufenden *Ermächtigung* der lose gekoppelten Gemeinschaft souveräner Staaten kann uns davor bewahren, die Konstitutionalisierung des Völkerrechts voreilig auf das Ziel eines globalen Völkerstaates hin zu verlängern. Der demokratische Bundesstaat im Großformat – die Weltrepublik – ist das falsche Modell. Denn es besteht keine

strukturelle Analogie zwischen der Verfassung eines souveränen Staates, der selber bestimmen kann, welche politischen Aufgaben er an sich zieht (also über die Kompetenz-Kompetenz verfügt) auf der einen Seite und der Verfassung einer zwar inklusiven, aber auf wenige, genau umschriebene Funktionen beschränkten Weltorganisation auf der anderen Seite. Auch ein Blick auf die historischen Akteure unterstreicht diese Asymmetrie zwischen der Evolution des Staats- und des Weltbürgerrechts. Staaten, die sich heute um den Preis von Souveränitätsverzicht auf eine geregelte Kooperation mit anderen Staaten einlassen, sind kollektive Akteure und haben andere Motive und Verpflichtungen als jene Revolutionäre, die einst Verfassungsstaaten begründet haben.

In der Charta der Vereinten Nationen hinterlässt die Ausgangslage des klassischen Völkerrechts deutliche Spuren. Nach wie vor handelt es sich um eine Gemeinschaft von Staaten und Völkern, die sich (in Art. 2, Absatz 1) gegenseitig ihrer »souveränen Gleichheit« versichern. Andererseits behält sich die Weltorganisation in Fragen der internationalen Sicherheit – und inzwischen auch der Wahrung und Durchsetzung der Menschenrechte – Interventionsmöglichkeiten vor. Auf diesen beiden Politikfeldern gestehen die Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat der UNO die Kompetenz zu, die Rechte von Bürgern gegebenenfalls auch gegen deren eigene Regierung in Schutz zu nehmen. Deshalb wäre es konsequent, die Weltorganisation heute schon als eine Gemeinschaft von »Staaten und Bürgern« zu deklarieren. Ähnlich hat der Brüsseler Konvent seinen Entwurf zur Europäischen Verfassung »im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas« vorgelegt. Die Bezugnahme auf die staatlichen Akteure wird der starken Stellung gerecht, die diese – als die treibenden Subjekte der Entwicklung – in einer globalen Rechts- und Friedensordnung *behalten* werden, während die Bezugnahme auf die Individuen auf die eigentlichen Inhaber des Weltbürgerstatus verweist.

7. Weltinnenpolitik ohne Weltregierung

Der doppelte Bezug auf kollektive und individuelle Akteure markiert einen grundbegrifflich relevanten Unterschied zwischen der durchgehend individualistisch aufgebauten Rechts-

ordnung einer föderalen Weltrepublik³⁶ und einer politisch verfassten Weltgesellschaft, die den Staaten auf globaler und internationaler Ebene Institutionen und Verfahren für ein »Regieren jenseits des Staates« vorbehält.³⁷ In diesem Rahmen sind die *Mitglieder der Staatengemeinschaft* zwar zu konzertiertem Handeln angehalten, aber nicht zu *Gliedstaaten*, d. h. zu bloßen Teilen einer umfassenden hierarchischen Ordnung herabgestuft. Allerdings würde auch dann das konstruktiv veränderte Selbstverständnis von staatlichen Akteuren, die in ihrer Souveränität eingeschränkt und an konsentrierte Mitgliedschaftsnormen gebunden sind, den bis heute im internationalen Verkehr vorherrschenden, wesentlich auf Macht und Einfluss basierten *Modus* des Aushandelns *zwischenstaatlicher* Interessenkompromisse nicht unberührt lassen.

Im Lichte der Kantischen Idee kann man sich eine politische Verfassung der dezentrierten Weltgesellschaft, ausgehend von den heute bestehenden Strukturen, als ein Mehrebenensystem vorstellen, dem *im Ganzen* der staatliche Charakter aus guten Gründen fehlt.³⁸ Nach dieser Vorstellung würde auf *supranationaler Ebene* eine angemessen reformierte Weltorganisation die lebenswichtigen, aber genau spezifizierten Funktionen der Friedenssicherung und der Menschenrechtspolitik wirksam und nicht-selektiv erfüllen können, ohne die staatliche Gestalt einer Weltrepublik annehmen zu müssen. Auf einer mittleren, der *transnationalen Ebene* würden die großen global handlungsfähigen Akteure die schwierigen Probleme einer nicht nur koordinierenden, sondern gestaltenden Weltinnenpolitik, insbesondere die Probleme der Weltwirtschaft und der Ökologie, im Rahmen von ständigen Konferenzen und Verhandlungssystemen bearbeiten. Abgesehen von den USA fehlen einstweilen geeignete Akteure, die über ein hinreichend repräsentatives

Verhandlungsmandat und die nötige Implementationsmacht verfügen. In den verschiedenen Regionen der Welt müssten sich die Nationalstaaten zu kontinentalen Regimes in der Art einer »außenpolitisch handlungsfähig« gewordenen EU zusammenschließen. Auf dieser mittleren Ebene würden die internationalen Beziehungen in modifizierter Gestalt fortbestehen – modifiziert schon deshalb, weil unter einem effektiven Sicherheitsregime der Vereinten Nationen auch den *global players* der Rückgriff auf Krieg als legitimes Mittel der Konfliktlösung verwehrt sein würde.

Das in Umrissen skizzierte Mehrebenensystem, das auf der supranationalen Ebene die friedens- und menschenrechtspolitischen Zielsetzungen der UN-Charta erfüllen und auf transnationaler Ebene, im Stile der Kompromissbildung zwischen domestizierten Großmächten, Probleme einer Weltinnenpolitik bearbeiten würde, dient mir an dieser Stelle nur der Illustration einer *begrifflichen* Alternative zu einer Weltrepublik. Der Gedanke einer Weltinnenpolitik ohne Weltregierung im Rahmen einer Weltorganisation, die Frieden und die Implementierung von Menschenrechten erzwingen kann, soll nur beispielhaft vor Augen führen, dass »Weltrepublik« oder »Völkerstaat« nicht die einzigen Institutionen darstellen, worin das Kantische Projekt – über das Surrogat des Völkerbundes hinausgehend – Gestalt annehmen kann. Nicht allein der global vergrößerte Verfassungsstaat erfüllt die abstrakten Bedingungen eines »weltbürgerlichen Zustandes«.

Die bisherige Argumentation erlaubt darüber hinaus die Feststellung, dass das Modell der Weltrepublik für den Übergang vom Völker- zum Weltbürgerrecht nicht nur eine falsche Reihenfolge der erforderlichen Schritte suggeriert, sondern ein problematisches Ziel – auch im global erweiterten Verfassungsstaat bleiben Staat und Verfassung in derselben Institution verschmolzen. Die drei wesentlichen Elemente, die in der historisch erfolgreichen Gestalt des europäischen Nationalstaates tatsächlich verschmolzen worden sind – Staatlichkeit, staatsbürgerliche Solidarität und Verfassung – treten aber jenseits des Nationalstaates auseinander und werden eine ganz andere Konfiguration bilden müssen, wenn die gegenwärtige, kulturell zerrissene und hoch stratifizierte Weltgesellschaft das Glück haben sollte, eines Tages tatsächlich eine politische Verfassung

³⁶ Zur föderalen Weltrepublik vgl. O. Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999; St. Gosepath und J. Chr. Merle (Hg.), *Weltrepublik. Globalisierung und Demokratie*, München 2002.

³⁷ M. Th. Greven und R. Schmalz-Bruns (Hg.), *Politische Theorie – heute*, Baden-Baden 1999, Teil III; B. Kohler-Koch (Hg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Politische Vierteljahresschrift, 39. Jg., 1998; M. Jachtenfuchs, M. Knodt (Hg.), *Regieren in internationalen Organisationen*, Opladen 2002.

³⁸ J. Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a. M. 1998, 156–168.

anzunehmen. Der Staat ist keine notwendige Voraussetzung für Verfassungsordnungen. So verfügen supranationale Gemeinschaften wie UNO oder EU nicht über jenes Monopol an Mitteln der legitimen Gewaltanwendung, das dem modernen Rechts-, Verwaltungs- und Steuerstaat als Deckung für innere und äußere Souveränität dient; gleichwohl beanspruchen sie den Vorrang des supranationalen Rechts vor den nationalen Rechtsordnungen. Insbesondere das in Brüssel und Luxemburg gesetzte europäische Recht wird von den Mitgliedsstaaten beachtet, obwohl diese es sind, die die kasernierten Gewaltmittel verwahren.

Die These des »Zurückbleibens« der staatlich organisierten Handlungsfähigkeit hinter dem politisch verfassten Zusammenspiel von kollektiven Akteuren im Rahmen internationaler Organisationen wirft die Frage auf, ob entstaatlichte Verfassungen überhaupt noch dem republikanischen Typus von Verfassung entsprechen. Wenn das nicht der Fall ist, nimmt auch die »Konstitutionalisierung« des Völkerrechts einen anderen Sinn an. Hauke Brunkhorst analysiert an den Beispielen von UNO, WTO und EU »entstaatlichte Rechtsordnungen« vor allem unter dem Gesichtspunkt des demokratischen Defizits einer »Gesetzesherrschaft ohne Selbstgesetzgebung«. ³⁹ Die supranationalen Verfassungen erinnern in ihrer herrschaftsbegrenzenden Funktion an Vorbilder einer vormodernen Rechtstradition, die in Verträgen zwischen den frühneuzeitlichen Herrschaftsständen (des Adels, der Kirche und der Städte) mit dem König wurzelt.

In dieser Tradition wird ein Begriff von »Verfassung« ausgebildet, der auf die Begrenzung der politischen Herrschaft durch distributive Gewaltenteilung abzielt. Diese schon in den alten Parlamenten oder Ständeversammlungen verkörperte und auf eine kollektive Repräsentation zugeschnittene Idee der gegenseitigen Beschränkung und Balancierung der »herrschenden

³⁹ H. Brunkhorst, »Globale Solidarität: Inklusionsprobleme moderner Gesellschaften«, in: L. Wingert und K. Günther (Hg.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, Frankfurt a. M. 2001, 605–626; ders., »Globalizing Democracy without a State«, in: *Milennium, Journal of International Studies*, Vol. 31, No. 3, 2002, 675–690; ders., *Demokratie in der globalen Rechtsgenossenschaft*, Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft Weltgesellschaft (im Erscheinen).

Mächte« wird in modernen Staatstheorien zur Vorstellung einer distributiven »Aufteilung der Herrschermacht« fortentwickelt und mit individualistischen Konzepten verbunden – mit der Konzeption der Menschenrechte im englischen Liberalismus, mit der einer funktionalen Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung, Exekutive und Recht sprechung im deutschen Konstitutionalismus. Daraus gehen zwei Varianten einer Macht begrenzenden »Herrschaft der Gesetze« hervor – »rule of law« und »Rechtsstaat«.

Diese liberalen Verfassungstypen zielen ebenso wie jene republikanischen Verfassungen, die Kant vor Augen standen, auf eine Verrechtlichung der politischen Herrschaft. Aber »Verrechtlichung« hat hier den Sinn einer Domestikation der Gewalt durch die institutionelle Aufteilung und verfahrensförmige Regulierung *bestehender* Machtverhältnisse, während die in ihrem Ursprung revolutionären Verfassungen republikanischer Herkunft die bestehenden Machtverhältnisse zugunsten einer neu konstituierten, erst aus dem vernünftig gebildeten Willen der vereinigten Bürger *hervorgehenden*, insofern rationalen Herrschaft umstürzen. ⁴⁰ Auf dieser Seite erhält die Verrechtlichung der politischen Herrschaft zugleich den gegen eine konservative Staatsrechtstradition gerichteten Sinn der Rationalisierung einer naturwüchsigen, vermeintlich »hinter dem Recht« substantiell verharrenden Staatsgewalt.

8. Supranationale Verfassung und demokratische Legitimation

Halbwegs verlässliche demokratische Verfahren der Legitimation sind bisher allein auf nationalstaatlicher Ebene institutionalisiert worden; sie erfordern einen Typus staatsbürgerlicher Solidarität, der nicht beliebig über die Grenzen des Nationalstaates hinaus erweitert werden kann. Für politische Vergemeinschaftungen jenseits kontinentaler Regimes wie der EU

⁴⁰ Christoph Möllers zeigt, wie sich im europäischen Verfassungsrecht das liberale Verfassungsverständnis der »Herrschaftsbegrenzung« mit dem genuin demokratischen Verfassungsverständnis der »Herrschaftsbegründung« verbindet: ders., »Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung. Begriffe der Verfassung in Europa«, in: A. v. Bogdandy (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin 2003, 1–56.

empfehlen sich schon aus diesem Grunde Verfassungen des liberalen Typs.⁴¹ Diese regulieren das Zusammenspiel kollektiver Akteure mit dem Ziel gegenseitiger Machtbegrenzung, lenken das verfahrensförmig pazifizierte Machtspiel in menschenrechtskonforme Bahnen und überlassen Gerichten Aufgaben der Rechtsanwendung und -fortbildung ohne eine direkte Anbindung an demokratische Eingaben und Kontrollen. Hier hat also die »Konstitutionalisierung« des Völkerrechts nicht den *republikanischen* Sinn einer Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Diese wichtige Unterscheidung hat Bruno-Otto Bryde im Sinn, wenn er den Begriff der Konstitutionalisierung des Völkerrechts mithilfe der Differenzierung zwischen Verfassung und Staat folgendermaßen erklärt: »Verfassungsstaatlichkeit kann es natürlich auf internationaler Ebene nicht geben, wohl aber constitutionalism, übrigens auch keine Rechtsstaatlichkeit, wohl aber rule of law, kein internationales Sozialstaatsprinzip, wohl aber social justice (...) Dem Begriff »Demokratie« fehlt dieser Bestandteil, aber er wird hinein interpretiert, indem man Demos mit Staatsvolk übersetzt, (...) während auf Englisch auch internationale Herrschaftsgewalt »from the people« ausgehen kann.«⁴²

Diese letzte Konsequenz versteht sich freilich nicht von selbst. Denn in der liberalen Tradition von Locke bis Dworkin verbindet sich der Begriff der Verfassung keineswegs spannungslos mit der Legitimationsquelle des demokratischen Verfahrens. Die »Herrschaft der Gesetze« schöpft ihre Legitimation aus naturrechtlichen Quellen. Letztlich stützt sie sich auf die Basis von Menschenrechten, die »von Natur aus« gelten. Diese Position ist aber unter Bedingungen nachmetaphysischen Denkens kaum noch zu verteidigen. Demgegenüber hat das republikanische Verfassungsverständnis den Vorzug, diese Legitimationslücke zu schließen. In seiner diskurstheoretischen Lesart operiert es mit der begrifflichen Verschränkung der Prinzipien von Volkssouveränität und Menschenrechten und verankert die Legitimität der Gesetze – einschließlich der Grundgesetze, die die Gesetzesherrschaft begründen – in der

41 G. Frankenberg, »Die Rückkehr des Vertrages. Überlegungen zur Verfassung der Europäischen Union«, in: L. Wingert und K. Günther, *Die Öffentlichkeit der Vernunft...*, a. a. O., 507–538.

42 B.-O. Bryde, »Konstitutionalisierung...«, a. a. O., 62.

legitimitätserzeugenden Kraft des zugleich deliberativen und vertretungsgerechten Charakters der im Verfassungsstaat institutionalisierten Verfahren demokratischer Meinungs- und Willensbildung.⁴³ Diese legitimationsnotwendige Verzahnung müsste sich aber mit einer vollständigen Entkoppelung der supranationalen Verfassungen von Demokratie und staatlich organisierter Herrschaft auflösen. Der normative Rahmen entstaatlichter Verfassungen muss deshalb, wenn er mehr als eine hegemonialrechtliche Fassade abgeben soll, wenigstens indirekt an die Legitimationsflüsse der Verfassungsstaaten angeschlossen bleiben.

Immerhin stützen sich die supranationalen Verfassungen auf Grundrechte, Rechtsprinzipien und Straftatbestände, die aus demokratischen Lernprozessen hervorgegangen sind und sich im Rahmen demokratisch verfasster Nationalstaaten bewährt haben. Insofern zehrt ihre normative Substanz entstehungsgeschichtlich von Verfassungen des republikanischen Typs. Das gilt nicht nur für die Charta der Vereinten Nationen, die schon auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hin angelegt worden ist, sondern selbst für den Vertragskomplex des GATT und der WTO. Die Rechtsetzungs- und Streitschlichtungspraxis der Welthandelsorganisation beachtet neben den üblichen Rechtsgrundsätzen (wie Nichtdiskriminierung, Gegenseitigkeit, Solidarität usw.) zunehmend auch den Schutz von Menschenrechten.⁴⁴ Insofern behält die Konstitutionalisierung des Völkerrechts einen derivativen, von den gleichsam vorgeschossenen Legitimationsleistungen der demokratischen Verfassungsstaaten abhängigen Status.

Wie schon Kant gesehen hat, wird die Weltorganisation ihren Aufgaben am Ende nur gerecht werden können, wenn alle Mitgliedstaaten ihren demokratischen Verfassungen den bloß nominellen Charakter abstreifen. Und auf transnationaler Ebene werden Verhandlungssysteme, die – wie die WTO und andere

43 J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, a. a. O., 151–165; ders., »Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie«, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt a. M. 1996, 293–305; ders., »Der demokratische Rechtsstaat – eine paradoxe Verbindung widersprüchlicher Prinzipien?«, in: ders., *Zeit der Übergänge*, Frankfurt a. M. 2001, 133–151.

44 R. Dolzer, »Wirtschaft und Kultur im Völkerrecht«, in: W. G. Vitzthum, *Völkerrecht*, a. a. O., 502–519.

Institutionen des Weltwirtschaftssystems – eine politische Willensbildung zulassen,⁴⁵ erst dann so etwas wie Weltinnenpolitik betreiben können, wenn eine Mehrzahl von föderal aufgebauten, global handlungsfähigen Republiken entsteht, in denen die Legitimationswege des demokratischen Prozesses von der Ebene der Nationalstaaten kontinuierlich bis zur Ebene dieser kontinentalen Regimes gleichsam nach oben verlängert werden. Dafür könnte die anstehende (wenn auch noch keineswegs bevorstehende) »Vertiefung« der europäischen Institutionen eine Vorbildfunktion übernehmen.

Die herrschaftsbegrenzende, aber entstaatlichte Konstitutionalisierung des Völkerrechts wird nur dann den Legitimationsbedingungen eines »weltbürgerlichen Zustandes« genügen, wenn sie sowohl auf der Ebene der UNO wie auf der Ebene transnationaler Verhandlungssysteme eine mittelbare »Rückendeckung« durch demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozesse erhält, die allein in Verfassungsstaaten – wie komplex diese föderal aufgebauten Staaten kontinentalen Ausmaßes auch immer sein mögen – voll institutionalisiert werden können. Die schwache entstaatlichte Konstitutionalisierung bleibt auf die Legitimationszufuhr vonseiten staatlich zentrierter Verfassungsordnungen angewiesen. Nur hier sichert der Organisationsteil der Verfassung den Bürgern über institutionalisierte Öffentlichkeiten, Wahlen, Parlamente und andere Beteiligungsformen einen egalitären Zugang zu den politisch bindenden Entscheidungen der Regierung. Nur innerhalb demokratischer Verfassungsstaaten bestehen organisationsrechtliche Vorkehrungen für eine gleichmäßige Inklusion der Bürger in den Prozess der Gesetzgebung. Wo diese wie in den supranationalen Verfassungen fehlen, besteht immer die Gefahr, dass sich die jeweils »herrschenden« Interessen im Mantel unparteilich herrschender Gesetze hegemonial zur Geltung bringen.

Nun mag für den Legitimationsbedarf der transnationalen Verhandlungssysteme eine Ankoppelung an die innerstaatliche Legitimation der teilnehmenden Regierungen genügen, vorausgesetzt, dass die Verfassungen dieser Systeme auf Macht-

begrenzung und Machtausgleich zugeschnitten sind. Auf dieser transnationalen Ebene werden große Mächte Erwartungen von kooperativem Verhalten und Fairness umso eher erfüllen, je mehr sie sich bereits auf der supranationalen Ebene als Mitglieder einer globalen Staatengemeinschaft verstehen – und in dieser Rolle auch aus dem Blickwinkel der eigenen nationalen Öffentlichkeiten, vor denen sie sich legitimieren müssen, wahrgenommen werden. Aber warum sollte sich hinter der Fassade der Weltorganisation selbst nicht wiederum das hegemoniale Recht der Stärkeren (das heute im Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder sogar explizit anerkannt wird) verschanzen?

Brunkhorst beantwortet diese Frage mit dem Hinweis auf die Ersatzfunktion einer erstarkenden, wenn auch nur informell einflussreichen Weltöffentlichkeit: Die »spontane Aktivität einer schwachen Öffentlichkeit«, die »keinen organisationsrechtlich gesicherten Zugang zu bindenden Entscheidungen hat«, eröffnet wenigstens den Legitimationsweg einer »losen Koppelung von Diskussion und Dezision«.⁴⁶ In unserem Zusammenhang geht es nicht um die empirische Frage, wie stark der Legitimationsdruck tatsächlich ist, den eine von Medien und Nichtregierungsorganisation hergestellte, von sozialen und politischen Bewegungen mobilisierte Weltöffentlichkeit auf die Politik der Weltorganisation und die Entscheidungen internationaler Gerichte ausübt. Es geht vielmehr um die theoretische Frage, ob die globale Meinungsbildung in einer informellen Öffentlichkeit, ohne verfassungsrechtlich institutionalisierte Wege der Umsetzung kommunikativ erzeugten Einflusses in politische Macht, der Weltbürgergesellschaft eine hinreichende Integration und der Weltorganisation eine hinreichende Legitimation verschaffen kann.

Glücklicherweise ist die Schwelle, die für die Erfüllung dieser funktionalen Erfordernisse überschritten werden muss, nicht unüberwindlich hoch. Wenn sich die Völkergemeinschaft auf Funktionen der Friedenssicherung und des Menschenrechtsschutzes beschränkt, braucht sich die Solidarität der Weltbürger nicht wie die Solidarität von Staatsbürgern auf die »starken« ethischen Wertungen und Praktiken einer gemein-

45 Vgl. den *Special Report on the WTO Cancun Ministerial* vom 26. September 2003 (info@globalservicenetwork.com).

46 H. Brunkhorst, »Globalizing Democracy ...«, a. a. O.

samen politischen Kultur und Lebensform zu stützen. Es genügt ein Gleichklang der moralischen Entrüstung über massive Menschenrechtsverstöße und evidente Verletzungen des Verbots militärischer Angriffshandlungen. Für die Integration einer Gesellschaft von Weltbürgern reichen übereinstimmende negative Gefühlsreaktionen auf wahrgenommene Akte der Massenkriminalität aus. Eindeutige negative Pflichten einer universalistischen Gerechtigkeitsmoral – die Pflicht zur Unterlassung von Angriffskriegen und von Menschheitsverbrechen – bilden letztlich auch den Maßstab für eine Rechtsprechung der internationalen Gerichte und für die politischen Entscheidungen der Weltorganisation. Diese in gemeinsamen kulturellen Dispositionen verankerte Urteilsbasis ist schmal, aber tragfähig. Grundsätzlich reicht sie für eine weltweite Bündelung normativer Stellungnahmen zu der Agenda der Staatengemeinschaft aus und verleiht den medial verstärkten Reaktionen einer immer wieder punktuell erregten Weltöffentlichkeit Legitimationskraft.

9. Entgegenkommende Tendenzen

Kant konzipiert den dauerhaften Weltfrieden als Implikation einer vollständigen Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Dieselben Prinzipien, die in den Verfassungen der republikanischen Staaten zum ersten Mal Gestalt angenommen haben, sollen auch diesen weltbürgerlichen Zustand strukturieren – gleiche Bürger- und Menschenrechte für jedermann. Bei Kant nimmt diese Idee des weltbürgerlichen Zustandes konkrete Gestalt in der Verfassung einer Weltrepublik an. Allerdings ist er über die Tendenz zur Einebnenden, wenn nicht gar despotischen Gewalt beunruhigt, die der Struktur einer Weltrepublik innezuwohnen scheint. Deshalb setzt er auf das Surrogat eines Völkerbundes. Wenn der globale Gewaltmonopolist eines alles nivellierenden Völkerstaates die einzige Alternative zum Nebeneinander souveräner Staaten darstellt, scheint es besser zu sein, die festgehaltene Idee des weltbürgerlichen Zustandes nicht im Medium zwingenden Rechts, sondern in der schwachen Form einer freiwilligen Assoziation friedenswilliger Republiken zu verwirklichen. Ich habe zeigen wollen, dass die Alternative, die Kant zu dieser Konsequenz nötigt, nicht

vollständig ist. Wenn man die Idee der Verrechtlichung des Naturzustandes zwischen den Staaten abstrakt genug fasst und nicht mit falschen Analogien belastet, bietet sich als *begrifflich möglicher* Pfad der Realisierung eine andere, um liberale, föderalistische und pluralistische Vorstellungen erweiterte Form der Konstitutionalisierung des Völkerrechts an.

Das internationale Recht hat sich im Milieu einer hochkomplexen Weltgesellschaft und eines hoch interdependenten Staatensystems, angesichts veränderter Kriegstechnologien und Sicherheitsrisiken, auch herausgefordert durch die historisch-moralische Erfahrungen der Vernichtung der europäischen Juden sowie anderer Exzesse ohnehin in dieser Richtung entwickelt. Daher bleibt die konzeptuelle Möglichkeit eines politischen Mehrebenensystems, das im Ganzen keine staatliche Qualität annimmt, aber auf der supranationalen Ebene auch ohne eine gewaltmonopolisierende Weltregierung Frieden und Menschenrechte sichern sowie auf transnationaler Ebene Probleme einer Weltinnenpolitik bearbeiten kann, keine bloße Spekulation. Gleichwohl ist der lähmende Zustand einer von Gewalt besessenen Welt Anlass genug, um über diese Träume eines Geistersehers zu höhnen. Und soviel ist richtig: Eine normativ noch so gut begründete Idee des weltbürgerlichen Zustandes bleibt ohne den realistischen Hinweis auf den Einbettungskontext entgegenkommender Tendenzen ein leeres, ja irreführendes Versprechen.

Auch Kant wusste das und hat, obgleich er moralischen Sätzen wie »Es soll kein Krieg sein« kategorische Geltung zuschrieb, geschichtsphilosophische Überlegungen in der heuristischen Absicht angestellt, der Idee des weltbürgerlichen Zustandes empirische Wahrscheinlichkeit und Plausibilität zu verschaffen. Die entgegenkommenden Tendenzen, die er damals diagnostizierte, waren nicht nur »entgegenkommend«. Rückblickend zeigen die Friedfertigkeit demokratischer Staaten, die pazifizierende Kraft des Welthandels und die kritische Funktion der Öffentlichkeit ihr ambivalentes Gesicht. Republiken haben sich zwar gegenüber anderen Republiken im Allgemeinen friedlich verhalten, standen aber sonst an kriegerischer Energie anderen Staaten nicht nach. Die Entfesselung des Kapitalismus hat nicht nur zu Zeiten des Imperialismus beunruhigende Folgen gehabt und die Modernisierung mit einer

entwurzelnden Unterentwicklung der Modernisierungsverlierer verschränkt. Und eine von elektronischen Massenmedien beherrschte Öffentlichkeit dient nicht weniger der Manipulation und Indoktrination als der Aufklärung (wobei oft das private Fernsehen eine traurige Avantgardefunktion übernimmt).

Wenn wir der andauernden Relevanz des Kantischen Projekts gerecht werden wollen, müssen wir von den Befangenheiten absehen, die dem zeitgenössischen Horizont geschuldet sind. Auch Kant war ein Kind seiner Zeit und mit einer gewissen Farbenblindheit geschlagen:

– Kant steht noch diesseits des neuen, erst um 1800 zur Herrschaft gelangenden historischen Bewusstseins und bleibt unempfindlich für die schon von der frühen Romantik geschärfte Wahrnehmung kultureller Unterschiede. So relativiert er den eigenen Hinweis auf die trennende Kraft von Religionsunterschieden sogleich mit der Bemerkung, es könne verschiedene Religionsbücher und historisch geprägte Glaubensarten geben, »aber nur eine einzige, für alle Menschen und in allen Zeiten gültige Religion«.⁴⁷

– Kant steht dem Geist einer abstrakten Aufklärung so nahe, dass ihm die explosive Kraft des Nationalismus verschlossen bleibt. Damals erwacht erst ein breitenwirksames politisches Bewusstsein der ethnischen Zugehörigkeit zu Sprach- und Abstammungsgemeinschaften, das im Verlaufe des 19. Jahrhunderts, als Nationalbewusstsein, nicht nur in Europa Verheerungen anrichtet, sondern auch in die imperialistische Dynamik der nach Übersee ausgreifenden Industriestaaten einfließt.

– Kant teilt mit seinen Zeitgenossen die »humanistische« Überzeugung von der Überlegenheit der europäischen Zivilisation und der weißen Rasse. Er verkennt die Tragweite der partikularistischen Natur eines Völkerrechts, das damals auf eine kleine Zahl privilegierter Staaten und christlicher Völker zugeschnitten war. Nur diese Nationen erkannten sich gegenseitig als gleichberechtigt an; den Rest der Welt teilten sie zu Zwecken der Kolonisierung und Missionierung in Einflussphären unter sich auf.

– Kant ist sich noch nicht der Bedeutung des Umstandes bewusst, dass das europäische Völkerrecht in eine gemeinsame

christliche Kultur eingebettet war. Die Bindungskraft dieses Hintergrundes implizit geteilter Wertorientierungen war bis zum Ersten Weltkrieg stark genug, um die Anwendung militärischer Gewalt mehr oder weniger in den Grenzen einer rechtlich disziplinierten Kriegführung zu halten.

Die Provinzialität des geschichtlich situierten Bewusstseins gegenüber der Zukunft ist kein Einwand gegen den universalistischen Ansatz der Kantischen Moral- und Rechtstheorie. Die blinden Flecke verraten eine historisch nachvollziehbare Selektivität in der Anwendung jener kognitiven Operation der Verallgemeinerung und der gegenseitigen Perspektivenübernahme, die Kant der praktischen Vernunft zuschreibt und der kosmopolitischen Weiterentwicklung des Völkerrechts zugrunde legt.

II. Konstitutionalisierung des Völkerrechts oder liberale Weltmachtethik

1. Die Geschichte des Völkerrechts im Lichte der aktuellen Herausforderung

Mit dem unverdienten epistemischen Privileg der Nachgeborenen schauen wir aus einem Abstand von zweihundert Jahren auf eine dialektische Entwicklung des europäischen Völkerrechts zurück. In dieser Rechtsevolution bilden die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts sowie das Ende des Kalten Krieges Zäsuren, wobei die letzte Zäsur im Vergleich zu den beiden vorangegangenen noch kein klares Muster erkennen lässt. Die beiden Weltkriege sind Wasserscheiden, an denen alte Hoffnungen zerfallen, aber auch neue entstehen. Der Völkerbund und die Vereinten Nationen sind große, wenn auch riskante und umkehrbare Errungenschaften auf dem mühsamen Weg zu einer politischen Verfassung der Weltgesellschaft. Der Völkerbund zerfällt, als Japan die Mandschurei erobert, Italien Abessinien annektiert – und als sich Hitlers aggressive Kriegsvorbereitungen mit dem Anschluss Österreichs und der Annexion des Sudetenlandes zunächst auszahlen. Die Arbeit der Vereinten Nationen wird spätestens seit dem Koreakrieg durch eine Konfrontation der Weltmächte und die Blockade des Sicherheitsrats gelähmt, wenn auch nicht ganz stillgestellt.

⁴⁷ Kant, *Zum Ewigen Frieden*, a. a. O., Fußnote 225 f.