

zum Thema der globalen Friedensordnung lange Zeit durch Schweigen auf. An prominenter Stelle, den *Minima Moralia*, in den letzten Sätzen des zweiten Teiles, im Abschnitt 100, sagt Adorno zwar: „Keiner unter den abstrakten Begriffen kommt der erfüllten Utopie näher als der vom ewigen Frieden.“ Die Erläuterung fällt aber vollkommen apolitisch aus: „Auf dem Wasser liegen und friedlich in den Himmel schauen, sein, sonst nichts, ohne weitere Bestimmung und Erfüllung.“

Weil das Defizit auch auf Rawls' *Theory of Justice* (1971) zutrifft, selbst auf dessen „Fortsetzung“ *Political Liberalism* (1993, anders nur 1993 a), erhält hier Hegels Wort, die Eule der Minerva beginne ihren Flug nicht vor Einbrechen der Dämmerung, in einem trivialen Sinn Recht: Sofern sich die Philosophie überhaupt mit Recht und Gerechtigkeit befaßt, erörtert sie Themen, die wie die Demokratie, die Menschenrechte und die Sozialstaatlichkeit, im Prinzip längst anerkannt sind. Der lebensweltlich dringenden Aufgabe einer globalen Friedens- und Rechtsordnung stellt sie sich dagegen erst wieder seit kurzem, also mehr als drei Generationen nach dem Ersten und noch fast zwei Generationen nach dem Zweiten Weltkrieg.

9. Weltordnung ohne Weltstaat?

Offensichtlich sind die drei Stufen politischer Gerechtigkeit universal gültig: Ob Individuen oder Gruppen, ob Institutionen, selbst Einzelstaaten – wo immer Menschen aufeinander treffen, sind Willkür und Gewalt durch Regeln abzulösen („universales Rechtsgebot“), die Regeln öffentlichen Gewalten („universales Staatsgebot“) zu überantworten und die Gewalten als qualifizierte Demokratie zu gestalten („universales Demokratiegebot“). Diese dreifache Aufgabe übernimmt für Individuen, Gruppen und Institutionen im wesentlichen schon der Einzelstaat. Weil es ihn aber im Plural gibt, er überdies von außen erodiert wird (s. Kap. 6.2), bedarf es einer Extrapolation. Zusätzlich zu den einzelnen Demokratien, eventuell auch an ihrer Stelle, braucht es eine demokratisch verfaßte Weltordnung, eine Weltdemokratie oder Weltrepublik.

Obwohl die Extrapolation als rechtsethisch zwingend erscheint, bedeutet sie einen so radikalen Bruch mit der politischen Wirklichkeit, daß sich eine Fülle von teils pragmatischen, teils grundlegenden Zweifeln und Einwänden aufdrängt. Eine sorgfältige Legitimation setzt sich mit ihnen auseinander. Und falls sich die skeptischen Argumente nicht entkräften lassen, muß man zumindest für die globale Ebene die Begriffe von Recht und Staat als überholt ansehen: als ein „stählernes Begriffsgehäuse“, aus dem eine politische Theorie in Zeiten der Globalisierung auszubrechen hat.

Wir behandeln dreimal drei skeptische Einwände. Nach den *ersten Einsprüchen* ist eine Weltordnung auch ohne einen Weltstaat möglich. Die Alternative tritt in drei Gestalten auf, die drei Richtungen der heutigen Politikwissenschaft, drei Denkschulen der internationalen Beziehungen, entsprechen. Sie haben aber in der klassischen Philosophie Vorläufer und werden im Fall der mittleren Gestalt auch von der internationalen Rechtsentwicklung gestützt. Es sind die strategische Weltordnung (Kap. 9.1), das Regieren ohne Regierung bzw. ohne Staat (Kap. 9.2) und die Demokratisierung der Staatenwelt (Kap. 9.3). Im ersten Fall kommt es in den internationalen Beziehungen auf die Staaten, im zweiten Fall auf die internationalen Institutionen und im dritten Fall auf die Staatsform und zugleich auf gesellschaftliche Kräfte an.

9.1 Strategische Weltordnung

Der Hauptanwalt einer bloß strategischen Weltordnung ist der politikwissenschaftliche (Neo-)Realismus. Vor allem in den Vereinigten Staaten der Nachkriegszeit entwickelt, verdankt er sich einer Analyse teils der Krise der zwanziger Jahre (Carr 1946), teils der Nachkriegssituation (Morgenthau 1948; später Waltz 1979). Zu den älteren Quellen gehört Niebuhrs theologische Studie über Ethik und Politik: *Moral Man and Immoral Society* (1932, ²1947). Und in der Ära Kissinger wird sie zur beherrschenden Doktrin der US-amerikanischen Außenpolitik (vgl. Kissinger 1994).

Genaugenommen sind drei Ansichten oder Richtungen zu unterscheiden, die aber ineinander übergehen: Während Kritiker eine Machtpolitik im nationalen Interesse als moralisch bedenklich, sogar zynisch diskreditieren, will der normative Realismus die Moral aus durchaus moralischen Gründen von der Außenpolitik fernhalten. Käme nämlich die Moral herein, einschließlich des Gedankens der Menschenrechte, so würde die Kompromißbereitschaft der Staaten gemindert, ihre Konkurrenz fiele noch verbissener aus, und die (moralische) Leitaufgabe der Außenpolitik, die Friedenssicherung, würde gefährdet. Nach dem zweiten, explanatorischen Realismus achten die Staaten faktisch vor allem auf ihre eigene Sicherheit, und die von ihnen vorgeschützten Werte seien zur Erklärung ihres Außenverhaltens irrelevant.

Für die Diskussion um eine Weltrechtsordnung ist die dritte Ansicht entscheidend, die gegen internationale Organisationen skeptische Variante des explanatorischen Realismus: der staatenzentrierte Realismus. Ihm zufolge sind die in der Nachkriegszeit gegründeten internationalen Organisationen wie die Vereinten Nationen, die OEEC (später OECD) oder die NATO nur Instrumente einzelstaatlicher Diplomatie und spielen (macht-politisch) keine eigene Rolle. Und weder die Erosion der Staaten von außen und der globale Handlungsbedarf noch die rasche Zunahme internationaler Organisationen und Regelwerke können seine Grundansicht korrigieren: daß auf der internationalen Bühne im wesentlichen nur Staaten zählen, die gegeneinander um Macht und Ressourcen kämpfen (zu Huntingtons Variante s. Kap. 1.3).

Der (staatenzentrierte) Realismus lebt aus vier Grundannahmen: Erstens hält er in der internationalen Politik weder die Individuen und

Gruppen noch die gesellschaftlichen Kräfte oder Systeme wie etwa die Wirtschaft noch die internationalen Institutionen für maßgeblich, sondern lediglich die traditionellen politischen Einheiten, die Staaten. Deren für die internationale Politik entscheidendes Merkmal sei, zweitens, nicht ihre innere Verfassung, sondern die traditionelle außenpolitische Eigenschaft, die Souveränität. Weil diese ebenfalls traditionell, als Abwesenheit einer übergeordneten Macht, bestimmt wird, herrscht auf internationaler Ebene, drittens, die Anarchie des Naturzustandes. Weil es ihrerwegen den Staaten an Sicherheit mangelt, suchen sie, viertens, möglichst viel Macht, um mit ihrer Hilfe das staatliche Überleben zu sichern.

Nun bedeutet, was der eine beim Machtkampf gewinnt, eo ipso für alle anderen eine Machteinbuße. In Übereinstimmung mit Max Webers ('1976, 28) berühmter Definition stellt die Macht nämlich ein relationales Phänomen dar: die „Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“. Wenn nun bei einem die Chance steigt, so sinkt sie genau deshalb bei den anderen; und sie sinkt umgekehrt proportional zum Chancenzuwachs des ersten. Spieltheoretisch gesprochen, liegt ein Nullsummenspiel vor: Was die eine Seite gewinnt, geht der anderen verloren.

Im staatenzentrierten Realismus stellt sich die Staatenwelt als ein „System“ der Selbsthilfe souveräner Staaten dar – allenfalls einschließlich verbündeter Staaten –, das vom strategischen Denken beherrscht ist: Es kommt letztlich nur auf systemimmanente Machtverschiebungen an, für die die Ideale von Recht und Gerechtigkeit lediglich eine instrumentelle Rolle spielen. Wo es einen Vorteil bringt, beruft man sich auf die Menschenrechte, wo es schadet, schiebt man ihren Anspruch beiseite. Eine globale Ordnung, die den Menschenrechten unparteiisch weltweit zur Anerkennung verhilft, ist unerwünscht, folglich auf friedlichem Weg nicht erreichbar.

Offensichtlich steht diesem Realismus Hobbes' *Leviathan* Pate, freilich nur dessen erste Hälfte, der Naturzustand, nicht auch seine Überwindung durch einen Staat. Hobbes' berühmtes Wort, der Mensch sei dem Menschen Wolf („homo homini lupus“), hält nicht etwa unsere Gattung für aggressiv und böswillig. Derartige Mitmenschen oder Nachbarnstaaten kommen zwar vor, so daß es besser ist, sich auf sie, selbst wenn sie die Ausnahme bleiben, einzustellen. Mindestens ebenso gefährlich ist aber das vom dritten Realisationsdefizit schon bekannte strukturelle Problem (s. Kap. 4.1). Von den Subjekten her gesehen besteht es in einer Angstkonkurrenz, vom Ergebnis her,

auf die Selbstverteidigung bezogen, im Sicherheitsdilemma. Genau dieses wiederholt sich nach realistischer Ansicht in der zwischenstaatlichen Machtkonkurrenz:

Weil in Konkurrenzlagen der Schwächere sich dem Stärkeren als Beute darbietet, findet sich auch derjenige objektiv gezwungen, nach immer mehr Macht zu streben, der selber gar nicht angreifen will. Mangels einer öffentlichen Rechtsordnung ist er sich nämlich der Aggressionsabneigung der anderen nicht sicher, weshalb er vernünftigerweise das Mißtrauen pflegt. Seinetwegen versteht man selbst eine Defensivvorsorge der Gegner als Offensivvorbereitung, woraus ein Rüstungswettlauf entsteht, der wiederum die Kriegsgefahr erhöht. Nicht etwa aus Überängstlichkeit oder schierer Dummheit, sondern aus der berechtigten Sorge, andernfalls als der Dumme dazustehen und beispielsweise müheelos erpreßbar zu sein, gilt im internationalen Machtkampf die Maxime „*si vis pacem, para bellum*“: Wer den Frieden will, muß rüsten und nochmals rüsten, am Ende sogar überrüsten, um nicht als leichte Beute den Gegner herauszufordern.

Der Friedenswille allein führt allerdings nicht zu der vom Kalten Krieg her bekannten Hochrüstung. Denn in Abwandlung des berühmten Herrschafts-Knechtschafts-Kapitels aus Hegels *Phänomenologie des Geistes* endet auch dann der im Wettrüsten stattfindende latente Kampf auf Leben und Tod, wenn eine Seite der Todesfurcht nachgibt, das Überleben für der Güter höchstes hält und der anderen Seite sich rechtzeitig unterwirft. Wer aber dieses Verhalten, bei Hegel ein „knechtisches Bewußtsein“, von sich weist und zusätzlich zum Friedenswillen einen Willen zur Selbstbehauptung hat, entkommt nicht der ersten strategischen Antwort auf das Sicherheitsdilemma: der Abschreckung. Sie besteht in der Fähigkeit, mit dem eigenen militärischen Potential jeden möglichen Angreifer zu überzeugen, daß ihm ein so großer Schaden droht, dessentwegen er den Angriff besser unterläßt.

Die modernen Nuklearwaffen verschlimmern die Situation so enorm, daß sie sich schon zum Besseren wendet: Die Vernichtungsmittel sind nämlich derart gewaltig, daß selbst ein Überraschungsangreifer mit einem so schweren Gegenschlag rechnen muß, daß er klugerweise auf den Erstschlag verzichtet. In diesem Sinn wohnt den Nuklearwaffen ein „Zwang zur Koexistenz“ inne, allerdings nur solange, wie eine Rückschlag- bzw. Zweitschlagfähigkeit besteht. Infolgedessen gibt es für das Sicherheitsdilemma eine von Hobbes unbemerkte Lösung: eine Friedens-„ordnung“ schon im Naturzustand.

Rein im vorrechtlichen Rahmen, ohne einen Friedensbund, sogar ohne jede Absprache, kann jener negative Friede herrschen, der im Unterlassen des Nuklear-Krieges besteht. Dieser Friede existiert aber nicht, weil man den Krieg an sich verwirft, sondern aus aufgeklärtem Selbstinteresse: Jeder weiß, daß selbst ein Überraschungs-Angreifer sich einen zu großen Schaden zuzieht.

Selbst für das bescheidene Ziel, den nur negativen Frieden, bleibt die Abschreckung aber prekär: Sie hängt von einem kontingenten Umstand, einem Machtgleichgewicht in Form einer wechselseitigen Zweitschlagfähigkeit, ab. Außerdem bleibt der Friede regional begrenzt; statt global wirksam zu sein, sind ihm all die Staaten entzogen, die weder allein noch im Rahmen eines militärischen Bündnisses zur Abschreckung fähig sind. Selbst dieser kontingente und regional begrenzte Friede hat den hohen Preis, daß man um einer wirksamen Abschreckung willen sich ständig dem (waffen-)technischen Fortschritt des Gegners anpassen muß. Denn der Friede ist nicht als solcher gesucht, sondern das glückliche Ergebnis der, prinzipiell gesehen, zufälligen Zweitschlagfähigkeit beider Seiten. Weiterhin droht die Gefahr, daß eine Seite einen konventionellen Kriegsangriff unternimmt, den die andere Seite mit konventionellen Waffen nicht abwehren kann, den sie aber nicht mit Nuklearwaffen begegnen will, was noch mehr auf einen eventuell notwendigen Verbündeten zutreffen dürfte. Eine derartige „kalkulierte Friedensverletzung“ droht auch im Nuklearzeitalter, zumal ein eventueller Nuklearkrieg militärische Bündnisse auf eine – zu? – hohe Probe stellt. Drittens: Nicht zuletzt muß man sich beim Selbstinteresse auf die Qualität „aufgeklärt“ verlassen; die Verantwortlichen sind aber natürliche Menschen, die der Irrationalität von Leidenschaften nicht grundsätzlich enthoben sind. Ohnehin kann eine verbreitete Hoch- und Überrüstung ein Klima der Hysterie schaffen, dem die „Aufklärung“ nicht gewachsen sein könnte.

Ein Ausweg besteht in der kontrollierten Abrüstung. Wegen der dafür erforderlichen Absprachen verläßt man allerdings den streng vorrechtlichen Bereich und tritt in die Sphäre des Rechts ein. Zunächst als Ergänzung, nach und nach aber als Alternative zur Abschreckung, kommt es zu einer Entspannung in Form einer Entschärfung der Konfliktpotentiale und eines Ausbaus gemeinsamer Interessen und Verantwortlichkeiten. Auch diese zweite Antwort auf das Sicherheitsdilemma, die Sicherheitspartnerschaft, kann einem bloß strategischen Kalkül entspringen, namentlich der Einsicht, daß angesichts von Massenvernichtungsmitteln kein großer Krieg mehr lohnt, verbunden mit

drei weiteren Einsichten: daß die Rüstungskonkurrenz sowohl personell wie finanziell unnötig kostspielig ist, daß allem strategischen Kalkül zum Trotz doch ein Krieg ausbrechen kann und daß die kalkulierte Friedensverletzung sich verkalkulieren, der konventionelle Krieg sich also zum Nuklearkrieg ausweiten kann.

Das zur wechselseitigen Abschreckung erforderliche (relative) Gleichgewicht der Kräfte kennen wir nicht bloß aus der Zeit des Kalten Krieges zwischen West und Ost (1949 bis 1989). Ein Machtgleichgewicht („balance of power“) lag schon dem „Konzert der europäischen Mächte“ zugrunde, jenem „System“ fünf großer Staaten, der Pentarchie von Frankreich, Großbritannien, Österreich-Ungarn, Preußen und Rußland, das von Napoleons Machtplänen vorübergehend gestört, im Wiener Kongreß von 1815 aber erneuert wurde. Nach Plänen des britischen Staatsmannes William Pitt d. J. (*War speeches*) sollte es sogar zu einem allgemeinen und zwingenden System des öffentlichen Rechts ausgestaltet werden, funktionierte aber bestenfalls als „thematisch“ begrenztes Krisenmanagement, etwa auf der Kongokonferenz von 1884/85. Daß das „System“ im frühen 20. Jahrhundert mehr und mehr in eine Konfrontation der Mächte ausartet, erweist Kants Beurteilung als hellsichtig: „Denn ein dauernder allgemeiner Friede durch die sogenannte Balance der Mächte in Europa ist, wie Swifts Haus, welches von einem Baumeister so vollkommen nach allen Gesetzen des Gleichgewichts erbaut war, daß, als sich ein Sperling drauf setzte, es sofort einfiel, ein bloßes Hirngespinnst“ (*Gemeinspruch*: VIII 312).

Erst die dritte strategische Antwort auf das Sicherheitsdilemma, die *Hegemonie*, überwindet das fragile Gleichgewicht. Aus diesem Grund muß jeder, wie schon Kant sieht, das Verlangen haben, sich dadurch „in den dauernden Friedenszustand zu versetzen, daß er wo möglich die ganze Welt beherrscht“ (*Frieden*, I. Zusatz: VIII 367). Angesichts des Sicherheitsdilemmas ist das Hegemoniestreben ein „natürliches“ Interesse jeden Staates.

Die Hegemonie als politischer Begriff sagt etwas über Machtverhältnisse oder Verhandlungsmacht („bargaining power“) aus. Sie gründet vor allem auf militärischer und wirtschaftlicher, gelegentlich zusätzlich auf Ansätzen einer kulturellen Überlegenheit und erlaubt, je nach Stärke der Hegemonie, allein oder erst im Zusammenwirken mit anderen die internationale Staatenwelt zu gestalten. Ein Rechtsbegriff, der in gemeinsam vereinbarten Vor-Rechten, in Privilegien, bestünde, liegt nicht vor. Die Ausübung der Hegemonie kann zwar

gewissen Bedingungen von Rechtsvernunft dienen. So kann ein übermächtiger Staat in die Rolle eines „Teilzeit-Leviathans“ schlüpfen und dank überlegener Macht für Rechtssicherheit sorgen. Manche glauben sogar, eine hegemonial besorgte Rechtssicherheit sei ungefährlicher, außerdem institutionell einfacher und kostengünstiger als die eines Weltstaates.

Bekannt sind hegemoniale Verhältnisse seit der Antike. Im Konzert der griechischen Stadtstaaten beispielsweise spielten Athen, Sparta und Theben, später Makedonien die führenden Rollen. Das Römische Reich ist dagegen auf Unterwerfung angelegt, und das mittelalterliche Kaisertum bringt es selten zur hegemonialen Macht. Erst im europäischen Staatensystem wird der Gedanke wiederbelebt: Zunächst übt Spanien (1519–1648), später Frankreich (1648–1715) und vom 18. Jahrhundert bis 1914 in Form einer Secherrschaft Großbritannien die Hegemonie aus. Nach dem Ende des Kalten Krieges sind dagegen die USA als einzige Weltmacht übriggeblieben, womit ihren unangefochten die Hegemonie zugefallen ist. Die Vormachtstellung muß aber nicht auf Dauer bleiben. Denn von den vier Faktoren, auf denen sie heute gründet: den Kapazitäten für weltweite Militärpräsenz, dem wirtschaftlichen Potential, dem Vorsprung in den sog. Schlüsseltechnologien und der Attraktivität der nordamerikanischen Jugendkultur (vgl. Brzezinski 1997), könnten sich die beiden mittleren Faktoren auflösen und die beiden anderen an Gewicht verlieren. Die Zukunft könnte daher in einem neuen Machtgleichgewicht liegen – oder auch in der generellen Relativierung des strategischen Denkens.

Insoweit Hegemonie eine bestehende Staatenwelt stabilisiert, trägt sie zur politischen Ordnung bei. So können Klein- und Mittelstaaten, sofern sie Satelliten einer Hegemonialmacht sind, vor Übergriffen von Konkurrenten geschützt werden. Die Vormachtstellung läßt sich aber auch zur Unterdrückung oder Ausbeutung mißbrauchen. Selbst wenn die Hegemonie nicht in Despotie übergeht, droht doch die Gefahr der Parteilichkeit: Warum soll sich eine unstrittig überlegene Macht dem Recht beugen oder auch nur das Recht „*sine ira et studio*“ anwenden? Ohnehin fehlt bei einer Hegemonie die Grundbedingung von Recht und Gerechtigkeit: die wechselseitige freie Zustimmung, die Vereinbarung. Es ist daher nicht erstaunlich, daß in der politischen Wirklichkeit die derzeit einzige „Supermacht“, die USA, nur in seltenen Konstellationen eine weltweite Gefolgschaft findet. Nur für kurze Zeit und eng begrenzte Aufgaben wird sie zur „Führungsmacht der Welt“; in der Regel besteht eine Politik der Gegenmacht und Macht-

balance. Und in normativer Hinsicht bleibt eine hegemoniale Weltordnung dem Gutdünken der Vor- und Übermacht, also einer relativ privaten, nicht öffentlichen Instanz überlassen; sie bleibt ein Sonderfall von Privatjustiz.

Demgegenüber erbringt das Machtgleichgewicht einen Fortschritt, da es die private Gewalt zugunsten einer negativen Gemeinsamkeit, einer komplexen, multilateralen Abschreckung aufhebt. Der Aufhebung fehlt es aber an Stabilität; sowohl das Zustandekommen des Gleichgewichts als auch sein Fortbestand hängen von einer zufälligen politischen Konstellation ab. Außerdem pflegt das Machtgleichgewicht lediglich partiell, zwischen den stärkeren Staaten („Mächten“) oder aber Staatengruppen („Machtblöcken“), zu bestehen, während es die Schwächeren dem Wohlwollen, und das heißt in der Regel: dem Machtkalkül der Mächtigeren, ausliefert.

Damit können wir eine Zwischenbilanz ziehen: Auch in einer nur von strategischer Rationalität beherrschten Staatenwelt ist ein Friede möglich. Weil aber allein die Macht entscheidet, wird der Friede nur durch Gegenmacht erreicht, also durch Abschreckung, Machtgleichgewicht oder Hegemonie. Und keine dieser Möglichkeiten schafft eine stabile Situation; wie die Macht, so ist die Gegenmacht, mithin auch der Friede fragil.

Die Fragilität widerlegt freilich nicht den politikwissenschaftlichen Realismus und sein strategisches Denken. Im Gegenteil könnte sie die Selbstbezeichnung rechtfertigen, nämlich jene Wirklichkeitsnähe beweisen, die dem Realismus sein Leitziel zu erreichen erlaubt, endlich auch der Weltpolitik eine wissenschaftliche Grundlage zu geben. Selbst wenn für eine Ethik die Wirklichkeitsnähe nicht im Vordergrund steht, lohnt es doch, sie zu überprüfen. Dazu eine methodische Vorbemerkung: Eine sozialwissenschaftliche Theorie hat durchaus das Recht, zunächst einmal ein Grund- und Elementarmodell zu entwickeln. Deren bewußte Vereinfachungen werden zwar gern als Abstraktion bzw. Idealisierung abgekanzelt, die die weit komplexere Wirklichkeit zu einem idealen Wunschbild verzeichnen. Gerade die Vorbilder von wissenschaftlichen Theorien, die der Naturwissenschaften, arbeiten aber erfolgreich mit Idealisierungen, vorausgesetzt, daß man sich trotz der Vereinfachung schon auf Wesentliches einläßt. In diesem Sinn beschreibt die physikalische Theorie des idealen Gases die wechselseitige Abhängigkeit von Druck p , Volumen v und Temperatur T zwar nicht vollständig, aber weitgehend richtig. Die Zustandsgleichung $p \cdot v = R \cdot T$ – mit R als der Gaskonstante – läßt nur unberück-

sichtigt, daß reale Gase im Gegensatz zu idealen Gasen in Zustände gebracht werden können – sowohl unterhalb einer kritischen Temperatur als auch zur Verflüssigung –, in denen sie ihre sonst zutreffenden Eigenschaften verlieren. Ein anderes Beispiel bietet der volkswirtschaftliche Begriff des *homo oeconomicus*, des rundum zweckrational Handelnden. Er beschreibt das ökonomische Handeln für den absolut freien Markt, freilich auch *nur* für ihn richtig.

Selbst in diesem bescheidenen Sinn erweist sich daher der politikwissenschaftliche Realismus als nichtrealistisch. In seiner explanatorischen, einschließlich der staatenzentrierten, Variante verfolgt er nämlich ein vierfaches Ziel: Er will hinsichtlich der Weltpolitik die relevanten Fakten auswählen (Selektion), die Vergangenheit erklären (Explanation), mit Vorsicht Aussagen über die Zukunft machen (Prognose) und politische Empfehlungen ermöglichen (Präskription). Da die anderen drei Ziele von der Realitätsnähe des ersten Zieles abhängen, ist der Realismus nur dann realistisch, wenn er tatsächlich die weltpolitisch entscheidenden Fakten auswählt. Infolgedessen müßten die souveränen Staaten die (fast) exklusiv entscheidenden internationalen Akteure sein, ferner ein relativ klar definiertes „nationales Interesse“ haben, das schließlich eine von der Innenpolitik weitgehend unabhängige, namentlich gegen die Staatsform indifferente Friedenspolitik zu bestimmen erlaubt.

Alle drei Gesichtspunkte sind innerhalb des ersten Zieles theoretische Vorentscheidungen, die der politischen Wirklichkeit bestenfalls in sehr engen Grenzen gerecht werden. Gegen die zweite Vorentscheidung spricht die Gefahr, nationale Interessen auf im engeren Sinn strategische Fragen zu verkürzen, was sich nach MacNamaras (1995) Ansicht sogar in politischen Fehleinschätzungen wie im Fall des Vietnamkrieges niedergeschlagen hat. Die dritte Vorentscheidung steht im Konflikt mit der – freilich anfechtbaren – These der Friedfertigkeit von Demokratien (s. Kap. 9.3). Und am realitätsschwächsten ist die erste und zugleich wichtigste Vorentscheidung, die Staatenzentrierung. Denn die heutigen Staaten, ihrer Macht von außen erodiert, sind vielfältig miteinander verflochten. Außerdem treten auf der weltpolitischen Bühne internationale Organisationen auf, von denen ein erheblicher Teil sogar regierungsunabhängig ist. Ferner gibt es das Völkerrecht, weiterhin eine Fülle von multilateralen, sogar (fast) weltweit gültigen Verträgen und Abkommen, überdies jene globalen Verpflichtungen, die zusammen die Handlungsmacht der Staaten langfristig einschränken und nicht, wie der Realismus annimmt, bloß Kristalli-

sierungen der jeweiligen Machtverteilung sind und bei Machtverschiebungen relativ leicht verändert werden können. Namentlich die Menschenrechtserklärungen der Vereinten Nationen und ihre zahlreichen Zusatzprotokolle sind faktisch so gut wie unkündbar und verleihen dem Völkerrecht eine mehr als bloß instrumentale Bedeutung. Insgesamt weichen die Vorentscheidungen des Realismus so weit von der Realität ab, daß er schwerlich als eine zwar idealisierende, aber hinreichend wirklichkeitsnahe, eben „realistische“ Theorie gelten kann.

9.2 Regieren ohne Staat

Zwei Argumentationslinien sprechen also gegen den Realismus: seine Realitätsschwäche und jene normative Schwäche, die darin besteht, für den internationalen Bereich vom Vorbild Hobbes nur die Hälfte, nämlich das Theorem des – internationalen – Naturzustands, zu übernehmen und die andere Hälfte, das Theorem seiner rechts- und staatsförmigen Überwindung, zurückzuweisen. Eine zweite Richtung der Politikwissenschaft setzt bei der Realitätsschwäche an und glaubt, dadurch entschieden realitätsnäher zu werden, daß sie den traditionellen politischen Einheiten, den Staaten, ein erheblich geringeres, den neuen politischen Akteuren dagegen ein größeres, vielleicht sogar das entscheidende Gewicht zuspricht. Es ist der Neue Institutionalismus, der auf internationale Organisationen und Regelwerke vertraut (vgl. March/Olsen 1984; Keohane 1984, Rittberger 1993, Hasenclever u. a. 1996; kritisch Grieco 1990, auch Link 1998, bes. V.).

Die Alternative zum Realismus verdankt sich methodisch einer vorsichtigen Extrapolation der bisherigen Entwicklung. Man konstatiert in den internationalen Beziehungen ein starkes Gewicht nichtstaatlicher Akteure, analysiert deren Wirksamkeit und setzt sich zum Zweck einer stabilen Weltordnung für deren Fortentwicklung, also für ein noch wirksames und dichteres Netz internationaler Organisationen und Regelwerke ein. (Zur Theorie internationaler Organisationen s. Giesen 1992, Groom/Light 1994, Jacobson 1984, Nardin u. a. 1992, Rittberger 1994.) Inhaltlich besteht die Alternative in einem mittleren Weg zwischen einem internationalen Naturzustand und dessen Überwindung durch einen Weltstaat. Weil man sowohl Regeln vorgibt als auch nach Regeln arbeitet, hat das Zusammenleben schon einen Rechtscharakter. Und weil die Regeln nicht den Parteien, sondern einem im Prinzip unparteiischen Dritten überantwortet werden, ge-

winnt das Zusammenleben sogar einen gewissen Staatscharakter. Der Rechtscharakter ist aber nur teilweise, und der Staatscharakter in jener sehr schwachen Form ausgebildet, die wir von antiken Organisationen wie der Delphischen Kultgemeinschaft schon kennen.

Als Kontrapunkt gegen den Realismus ist der Neue Institutionalismus zweifellos berechtigt; denn er erkennt die mittlerweile kraftvolle Wirklichkeit nichtstaatlicher Akteure an. Zu seinen Gunsten könnte er noch auf neuere Rechtsentwicklungen hinweisen: Im Handels-, Arbeits-, Sportrecht usw. entsteht ein hochspezialisiertes und globalisiertes materielles Recht, ohne daß es vom Staat oder auch der vorläufigen globalen Annäherung, den Vereinten Nationen, gesetzt wäre. Wenn der Rechtssoziologe hier von privaten Regelwerken spricht („Regulierungssystemen“: Teubner 1998, 241; vgl. Teubner 1997), denkt er aber noch in der klassischen Rechtsdichotomie von „privat oder öffentlich“. Weil hinter den Regelwerken internationale Organisationen zu stehen pflegen, etwa die Internationale Arbeitsorganisation oder internationale Sportverbände, handelt es sich in Wahrheit um einen Beitrag zum mittleren oder dritten Weg des Neuen Institutionalismus. Dessen Anspruch, insgesamt wirklichkeitsnäher als der Realismus zu sein, bricht sich aber am erheblichen Gewicht, das den Einzelstaaten trotz ihrer Entmachtung immer noch bleibt. Obwohl sich der Neue Institutionalismus als empirische Politikwissenschaft versteht, folgt er dem Prinzip Hoffnung: Nicht frei von Wunschen, überschätzt er gern den Einfluß internationaler Organisationen und Regelwerke. Eine integrale Theorie, die beide Seiten, sowohl die Einzelstaaten als auch die internationalen Organisationen, realitätsgerecht berücksichtigt, steht noch aus.

Gegen einen Weltstaat erhebt der Neue Institutionalismus vor allem vier Einwände (z. B. Rittberger 1994, 251f.). Erstens nimmt er an, der Weltstaat sei in einem einzigen großen Gründungsakt zu schaffen, und hält diese Annahme für unrealistisch. Daß sich alle Staaten dazu freiwillig bereiterklären, sei weder derzeit abzusehen noch in Zukunft zu erwarten. Die zur Bändigung „widerspenstiger“ Staaten erforderliche militärische Gewalt lasse sich, zweitens, schwerlich rechtfertigen, weil angesichts der hohen Gewaltpotentiale mit immensen Opfern und Schäden zu rechnen sei. Wegen der Erfahrungen seit dem Zweiten Weltkrieg, der hohen Zahl innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Kriege, müsse man drittens an der Fähigkeit des Weltstaates zweifeln, die Pazifizierung der Welt tatsächlich zu erreichen. Viertens sei ein funktionsfähiger Weltstaat noch nicht einmal in groben Zügen vorge-

dacht. Die freie Bildung eines Weltstaates sei nicht abzusehen, die gewaltsame Bildung normativ nicht zu vertreten, ein eventuell doch gebildeter Weltstaat zu wenig leistungsfähig, nicht zuletzt sei also nicht annähernd klar, wie der Weltstaat denn aussehen und funktionieren sollte.

Offensichtlich fallen sich die Einwände gegenseitig in den Rücken. Wenn man dem vierten Einwand entgegenkommt und einen funktionsfähigen Weltstaat entwickelt, so wird eo ipso der dritte Einwand entkräftet. Ein Weltstaat kann nämlich nur dann als funktionsfähig gelten, wenn er zumindest die Staatenwelt pazifizieren kann. Eine wirksame Weltfriedensordnung gehört zu den unverzichtbaren Minimalaufgaben eines anererkennungswürdigen Weltstaates. Überdies – ist dem zweiten Einwand entgegenzuhalten – drängen die enormen Opfer und Schäden, die die bisherigen Kriege hervorgerufen haben, die Suche nach einem funktionsfähigen Weltstaat sogar auf. Dessen Errichtung muß aber nicht in einem einmaligen und universalen Gründungsakt und schon gar nicht vorschnell geschehen. Wie beim Paradigma des Neuen Institutionalismus, den internationalen Organisationen, üblich, beginne man mit einer Kerngruppe, die im Erfolgsfall eine Sogwirkung entwickelt und zur allmählichen Erweiterung führt.

Gegen die Behauptung, einen Weltstaat zu verlangen sei unrealistisch, könnte man mit dem großen Moralisten Jean-Jacques Rousseau sagen: „Was schert der Irrtum der Menschheit die Wahrheit, und was ihre Barbarei die Gerechtigkeit? Suchen wir nicht nach dem, was getan wurde, sondern danach, was man tun soll.“ Ein kompromißloses Sollen wie die Gerechtigkeit – wenn der Weltstaat denn diesen Rang hat – wird durch die „schlechte Wirklichkeit“ in der Tat nicht getrübt. Im Gegenteil muß sich die Wirklichkeit vor dem Sollen und nicht das Sollen vor der Wirklichkeit rechtfertigen. Mit dem nüchternen Moralisten Kant ist aber zu fragen, ob das Gebot, eine Weltrepublik einzurichten, nicht vielleicht eine Chimäre oder ein bloßer Traum, sei (s. Kap. 16). Jedenfalls spricht zugunsten einer erfahrungsorientierten Politikwissenschaft ein gutes Argument: Falls ein Weltstaat derzeit „hoffnungslos utopisch“ ist, suche man nach einer realitätsnäheren Alternative. Vielleicht hat sie sogar den Rang einer notwendigen Zwischstufe auf dem Weg zum eigentlichen Ziel.

Zweifellos sind internationale Organisationen nicht bloß realitätsnäher, sondern schon real. Allerdings können sie nicht unterschiedslos gleich als Vorbild dienen. Es gibt nämlich deutlich autokratische Organisationen, die wie beispielsweise das Internationale Olympische

Komitee, die drei klassischen Gewalten – Legislative, Exekutive und Judikative – in sich vereinigen: Ihre oligarchische Herrschaftselite rekrutiert sich in einem kritikwürdigen Verfahren der Kooptation; und ihre Arbeit findet in einem Maße unter Ausschuß der Öffentlichkeit statt, das sich selbst Wirtschaftsunternehmen heute kaum noch erlauben (vgl. Rittberger 1994).

Manche Autoren sehen im mittleren Weg zwischen einer bloß strategischen und einer staatsförmigen Weltordnung ein „Regieren ohne Regierung“ bzw. ein „Regieren ohne Staat“ gegeben („governance without government“, Rosenau 1992, 5; vgl. Rittberger 1994, 248 ff.). Die Bezeichnung erinnert an das Sozialmodell jener Stammesgemeinschaften, die akephal: ohne einen Häuptling, leben und sich trotzdem zu organisieren verstehen. Gleichwohl herrschen Regeln: Sitten oder Tabus, deren Anerkennung dem persönlichen Gutdünken entzogen ist, so daß die weitgehend apersonale Herrschaft rechtsethisch gesehen zumindest ansatzweise einem Staat funktional äquivalent ist. In gewisser Entsprechung steuern die internationalen Organisationen und Regimes die zwischenstaatlichen Beziehungen dauerhaft, ohne daß es eine zentrale Autorität gäbe. Denn es fehlen: eine globale Legislative, die die Regeln definierte und in Kraft setzte, eine globale Exekutive, die sie auf den Weg brächte und notfalls mit dem Zwang einer Weltpolizei durchsetzte, und eine globale Jurisdiktion, die Streitfälle autoritativ entschiede. Trotzdem darf man auch hier die Differenz zur Staatlichkeit nicht überschärfen. Denn im Unterschied zur bloßen Anarchie des Naturzustandes gibt es sowohl Regeln als auch einen gemeinsamen Dritten, folglich ansatzweise doch öffentliche Gewalten. Internationale Institutionen belaufen sich noch nicht auf einen globalen Minimalstaat, wohl aber einen globalen Ultramini-malstaat: auf eine Weltordnung mit rudimentären Ansätzen von Staatlichkeit.

Der Realismus sieht in internationalen Organisationen nur eine Arena des Kampfes um Macht, Einfluß und Ressourcen. Die realitätsnähere Betrachtung des Neuen Institutionalismus hält sie zusätzlich für ein Forum für die zwischenstaatliche Politik. Darüber hinaus können sie Themen vorgeben und manchen Staat auch gegen Widerstreben zur Teilnahme an Verhandlungen bewegen. In glücklichen Fällen werden sie sogar zu einem Vorgriff auf eine Weltrepublik, nämlich einer unparteiischen Schiedsinstanz: Staaten bedienen sich ihrer, wenn ihnen die „Kosten“, Konflikte militärisch oder sonstwie mit eigenen Mitteln zu lösen, als zu hoch erscheinen. In dieselbe Richtung weisen

internationale Organisationen, wenn sie als überstaatliche Koordinationsstelle tätig werden und Mitgliedstaaten helfen, ihre Interessen zu artikulieren und – in Grenzen – durchzusetzen.

Diese rechtsmoralisch bemerkenswerten Leistungen verbinden sich aber mit einer gravierenden Schwäche. In der Regel verfügen internationale Organisationen über eine Haupteigenschaft öffentlicher Gewalt, über Unparteilichkeit, nur in Maßen. Gegen die jeweils vorgegebene Machtkonstellation nicht blind, gelingt ihnen nur eine begrenzte Überwindung der strategischen Weltordnung: Wo die Großmächte die internationalen Organisationen nicht für ihre Interessen instrumentalisieren können, pflegen sie sie zu umgehen und unmittelbar zu agieren. Die kleineren Staaten wiederum können sich wegen ihrer Überzahl auch dann gegen die größeren Staaten verbünden, wenn sie nicht im Recht sind.

Etwas besser sieht es beim Vertrauen aus, das in einer so labilen Welt wie der internationalen Politik eine große Rolle spielt. Vom Mißtrauen gegen fremde Staaten geprägt, neigt der politikwissenschaftliche Realismus dazu, überall Gründe für Mißtrauen zu entdecken, so daß er es genau damit befördert. Die Zusammenarbeit in internationalen Organisationen – sagt der Neue Institutionalismus zu Recht – bietet die Möglichkeit zur Gegensteuerung: Gelingende Kooperation baut Mißtrauen ab und Vertrauen auf. Überdies ist die Grundbereitschaft dazu rational. Denn nach dem iterierten Gefangenendilemma zahlt sich Kooperationsbereitschaft aus, so daß es ein allseitiges Interesse gibt, durch eine Politik kleiner, aber zuverlässiger Schritte die Friedens- und Rechtsbereitschaft selber zu praktizieren und bei der Gegenseite zu testen. Und dazu leisten internationale Organisationen einen wichtigen Beitrag: Die Erfahrung mit vertrauensbildenden Maßnahmen verstärkt das Vertrauen.

Entsprechendes gilt für das Völkerrecht. Als ein begrifflich und dogmatisch wenig durchgebildetes Rechtssystem räumt es dem Rechtsgrundsatz des Vertrauensschutzes ein großes Gewicht ein: Erwartungen, die man durch sein eigenes Verhalten bei einem Rechtspartner weckt, werden geschützt (vgl. J. P. Müller 1971). Nun werden durch die Mitarbeit in internationalen Organisationen Erwartungen geschaffen; man nimmt zu kontroversen Fragen der völkerrechtlichen Ordnung vermehrt Stellung, trägt eigene Auffassungen und eigene Rechtsansprüche vor, tritt fremder Rechtsinterpretation und vor allem auch fremder Rechtsanmaßung entgegen. Auf diese Weise erhält der Bezugspunkt des Vertrauensschutzes, das schlüssige Verhalten, eine

qualifizierte Bedeutung. Die friedens- und rechtsfördernde Wirkung internationaler Organisationen wird freilich dort geschmälert, wo die Unparteilichkeit – eklatant – verletzt wird: Parteilichkeit arbeitet dem Mißtrauen zu.

Neben der Aufgabe, wechselseitig Verhaltenserwartungen zu stabilisieren, bringen internationale Institutionen zwei weitere Leistungen zustande: Sie bauen Informationsasymmetrien ab und senken Transaktionskosten. Nicht zuletzt zeichnet sich in ihnen ein Kollektivsubjekt ab. In den Regeln, denen man sich unterwirft, tritt eine rudimentäre Legislative zutage; und über seine Zuständigkeiten, namentlich für kostenträchtige Programme, erweist sich ein gemeinsames „Büro“ bzw. „Sekretariat“ als rudimentäre Exekutive. Dort, wo der kooperative und kollektive Charakter relativ stark ausgeprägt wird, geben die Einzelstaaten, wenn auch „auf Widerruf“, einen Teil ihrer Souveränität ab und machen aus der internationalen Organisation eine Zwischenstufe zur globalen Rechtsordnung. Das angebliche „Regieren ohne Staat“ geschieht also „nicht ganz ohne Staat“; in den internationalen Institutionen verlassen Weltgesellschaft und Staatenwelt die internationale Anarchie und lassen sich auf einen ersten Schritt in Richtung auf einen Weltstaat ein.

Der erste Schritt drängt die Frage auf, ob es nicht auch den zweiten Schritt braucht. Dafür spricht schon das genannte Defizit an Unparteilichkeit: Regeln werden gern zu den eigenen Gunsten gedeutet, nicht selten sogar gebrochen. Ferner wird das Äquivalent von Steuern, der Mitgliedsbeitrag, nicht gezahlt. Und vor allem ist vielen internationalen Organisationen fehlende Funktionsfähigkeit vorzuwerfen. Zwar tragen sie – negativ – bei, militärische Konflikte abzubauen und Kooperationsbarrieren zu überwinden, und positiv gelingt es ihnen, zwischenstaatliche Kooperation aufzubauen, sie zu verstetigen und zu verdichten. Über derartigen Leistungen darf man aber die Grenzen nicht übersehen: Weder die Vereinten Nationen noch andere internationale Organisationen haben nur jene Elementaraufgabe von Recht und Gerechtigkeit allerorten sichern können, die auch der Neue Institutionalismus für unabdingbar hält: den zwischenstaatlichen Frieden. Wo er trotzdem herrscht, etwa damals zwischen West und Ost, geschieht es in der allzu bescheidenen Form des nicht ausgebrochenen Dritten Weltkrieges, und selbst dafür sind andere, nicht institutionelle, sondern strategische Faktoren verantwortlich: die Abschreckung in Verbindung mit einem Machtgleichgewicht und hegemonialen Konstellationen. Nicht zuletzt fehlt bei vielen internationalen Organisa-

tionen die demokratische Kontrolle. Auch deswegen, also zum Zweck, die Errungenschaft der politischen Moderne, die qualifizierte Demokratie, nicht auf dem Altar der Globalisierung zu opfern, braucht es eine weltpolitische Ordnung, die über die internationalen Organisationen hinausreicht.

9.3 Demokratisierung der Staatenwelt

Über den Unterschieden von Realismus und Neuem Institutionalismus darf man ihre Gemeinsamkeit nicht übersehen: Beide klammern die Frage der Staatsform, namentlich den Gegensatz von demokratischen und autoritären, sogar totalitären Staaten, aus. Gegen dieses „Dogma der staatsformindifferenten Friedenspolitik“ richtet sich die dritte Variante einer Weltordnung ohne Weltstaat, die These des demokratischen Pazifismus. Von Kants These inspiriert, Republikan sein friedfertig (*Frieden*, 1. Definitivartikel), behauptet sie eine Konvergenz von Staatsform bzw. Innenpolitik und Außenpolitik. Da man Republiken mit Demokratien gleichsetzt, erwartet man den globalen Frieden von einer Demokratisierung aller Staaten (vgl. Singer/Small 1972, Doyle 1983, vorsichtiger 1993; ein Überblick bei Maôz/Russett 1993; auch Brown/Lynn-Jones/Miller 1996; wichtig schon Schumpeter 1919). Insofern die Staaten als die maßgeblichen Akteure anerkannt bleiben, setzt die dritte Variante den politikwissenschaftlichen Realismus fort. Falls man Kants Zusatzthese anerkennt, den Zusammenschluß der Republiken bzw. Demokratien zu einem Friedensbund, schließt man sich freilich auch ein wenig an den Neuen Institutionalismus an.

9.3.1 Pro-Argumente

Schon Aristoteles sieht die Friedfertigkeit von Staaten mit ihrer inneren Verfassung konvergieren; er kehrt allerdings die später vorherrschende Blickrichtung um: Wer fremde Staaten besiegen wolle, neige zu Hause zu einer Tyrannis (*Politik* VII 14, 1333 b29 ff.); eine Eroberungspolitik unterminiere also die gerechte, am Bürgerwohl orientierte Verfassung. Außerdem gefährde sie die Erhaltung des eigenen Gemeinwesens; wer nämlich Krieg zu führen pflege, verliere die Fähigkeit, im Frieden, nämlich in Muße zu leben. Nach Aristoteles schadet sich also eine demokratische Verfassung durch eine imperialistische Außenpolitik selbst.

Vier Gründe bieten sich für eine demokratische Friedfertigkeit an: Nach dem Wirtschaftsliberalismus sind nicht die Demokratien selber friedfertig, sie haben jedoch „etwas Besseres vor“: Sie machen lieber Geschäfte; denn diese schaffen Wohlstand, den der Krieg zerstört. Nach dem politischen Liberalismus ist die Demokratie selber friedfertig, da sie ihre innenpolitische Methode der Konfliktlösung auf die Außenpolitik übertrage: Der interne „Mechanismus“ gewaltfreier Konfliktregelung werde „externalisiert“. Nach einem dritten Argument fehlt zwar eine genuine Friedfertigkeit; aufgrund komplizierter Entscheidungsfindung seien Demokratien aber nicht kriegstüchtig genug: Sie haben Mühe, sich für Kriege zu entscheiden, außerdem Mühe, alle Kräfte auf einen Krieg zu konzentrieren, lassen sich daher aus Furcht, ihn ohnehin zu verlieren, lieber auf ihn nicht ein. Und nach einem vierten, bislang aber noch kaum vertretenen Argument sind Demokratien friedfertig, weil es ihre Bürger sind: Die innere Integrität demokratischer Bürger, ihre demokratische Integrität, verbiete ihnen Kriege, es sei denn zur Selbstverteidigung.

Das erste Argument – Handel statt Krieg – beruft sich auf das aufgedeckte Selbstinteresse; dieses ist aber nicht grundsätzlich friedfertig. Unter entsprechenden Randbedingungen, etwa bei militärischer Überlegenheit, gesteigert durch einen Überraschungsangriff und motiviert durch wirtschaftlichen Gewinn, beispielsweise reiche Rohstoffvorkommen, kann sich nämlich der Krieg lohnen. Andererseits wohnt das Friedenspotential dem Handelsgeist auch unabhängig von der Staatsform Demokratie inne. Denn die heute generelle Mitverantwortung der Staaten für die Daseinsvorsorge läßt sich in einer globalisierten Ökonomie nur in der Arena der Weltwirtschaft, in deren Kooperation und Konkurrenz, verwirklichen; über Daseinssicherung und Wohlstand entscheidet der Erfolg am Weltmarkt. Schon aus Konkurrenzgründen empfiehlt sich daher, die Wirtschaftskraft nicht durch hohe Militärausgaben zu schmälern. Überdies verbindet sich mit dem wirtschaftlichen Erfolg auch politische Macht, was die Friedensbereitschaft stärkt.

Das zweite Argument nimmt eine Extrapolation vor. Gemäß ihrem politischen Liberalismus seien Demokratien intern gewohnt, andere und Andersartiges zu tolerieren und einen Streit, wenn er denn doch ausbrechen sollte, rechtsförmig, also friedlich beizulegen. Gegen die sich anschließende sozialpsychologische Erwartung, eine Praxis, die man intern pflege, übe man auch im Außenverhältnis, spricht aber manche Erfahrung: Sowohl die Geschichte als auch die Sozialwissen-

schaften, nicht zuletzt die Alltagserfahrung zeigen, daß das Binnenverhalten einer Gruppe von seinem Außenverhalten stark abweicht; Binnenfrieden und Außenfeindlichkeit können sich sogar gegenseitig bedingen.

Nach dem dritten Argument sind Demokratien nie fähig, Kriege mit ähnlicher Kräftekonzentration und Verbissenheit wie etwa Diktaturen zu führen. Die Volksheere des nachrevolutionären Frankreich erweisen sich aber nach Zahl der Soldaten und ihrer Motivation als überlegen; sie führen die größeren und gefährlicheren Heere ins Feld. Und sowohl Großbritannien als auch die Vereinigten Staaten erreichen im Zweiten Weltkrieg bald einen mindestens so hohen kriegswirtschaftlichen Mobilisierungsgrad wie das nationalsozialistische Deutschland.

Das vierte Argument schließlich setzt eine demokratische Bürgerschaft voraus, die aufgrund eines ausgeprägten Rechts- und Gerechtigkeitssinnes jede Gewalt, die Selbstverteidigung ausgenommen, ablehnt. Zweifellos ist sie moralisch wünschenswert (s. Kap. 7.2–7.3), in den realen Demokratien aber kaum in verlässlichem Ausmaß zu finden.

In Platons *Politeia*, freilich nur auf der ersten Polisstufe (II 369–372), fehlt es den Bürgern an Begehrlichkeit (*pleonexia*), weshalb sie unmittelbar friedfertig sind. Eine derart genuine Friedfertigkeit unterstellt Kant den Demokratien nicht: weder ihren Bürgern noch ihren Parteien, Verbänden und Institutionen. Auch beruft er sich nicht auf eine demokratische Integrität, gibt sich vielmehr mit der Fähigkeit von Demokratien zufrieden, das Selbstinteresse der Bürger herrschen zu lassen. Während bei Nichtdemokratien die Personen über den Krieg entscheiden, die unter ihm am wenigsten leiden, sind es bei Demokratien, weil sie für einen Krieg „die Bestimmung der Staatsbürger“ (*Frieden*, 1. Definitivartikel) erfordern, die Leidtragenden selbst. Nach der *Rechtslehre* (§ 55) reicht nicht etwa eine pauschale Zustimmung, vielmehr ist jede einzelne Kriegserklärung Sache des Parlaments. Und im Wissen, daß die Bürgerschaft ihr Leben aufs Spiel zu setzen, überdies die finanziellen Kosten zu tragen, nicht zuletzt die Verwüstungen der Städte und ihres Besitzes hinzunehmen habe, werde das Parlament gegen den Krieg votieren.

Kants komplexe Argumentation verbindet das normative Prinzip Selbstinteresse mit der verfassungsrechtlichen Voraussetzung, daß sich das Selbstinteresse auch durchsetzen kann: mit der Zustimmung der Bürger, und der empirischen Annahme, daß ein Krieg den Bürgern

einen klaren Schaden bringt. Weiterhin unterstellt Kant stillschweigend, daß das Selbstinteresse der Bürgerschaft nicht – etwa wegen mächtiger Interessengruppen oder wegen der Medien – verzerrt wird. Schließlich klingt im ersten und fünften Präliminarartikel eine weitere Bedingung, die Notwendigkeit eines internationalen Basisvertrauens, an.

9.3.2 Kontra-Argumente

Im Unterschied zu Kant hält man heute die bloße Demokratie für friedfertig. Wenn einträte, was ohnehin rechts- und staatsethisch geboten ist, eine Umwandlung der Diktaturen und totalitären Regimes in freie heitliche Demokratien, stürben die Kriege aus. Gegen diese These »globaler Friede durch globale Demokratisierung« sprechen aber drei Argumentationsreihen: die Erfahrung, die Statistik und das Nichtzutreffen wichtiger Voraussetzungen.

Als erstes mahnt die Geschichte zur Skepsis. Schon die junge französische Republik überzieht Europa mit Krieg und verfolgt dabei hegemoniale, sogar imperiale Interessen. Auch die nach Schumpeter (1919, 215 f.) am wenigsten imperialistische Demokratie, die Vereinigten Staaten von Nordamerika, breiten sich in Wahrheit nach Westen fast ohne Rücksicht auf die Ureinwohner aus; außerdem annektieren sie Texas und verleiben sich nach einem Krieg mit Mexiko sowohl Arizona, Nevada und Utah als auch Kalifornien und Neu-Mexiko ein. Ebensowenig läßt sich Großbritannien durch die Entwicklung zur Demokratie an seinen Weltmächtsplänen hindern. Auch der Blick weiter zurück, ins Mittelalter und die Antike, stimmt skeptisch. Schon im 13. Jahrhundert schickt sich England zwar an, Freiheitsrechte und Gewaltenteilung anzuerkennen, unterwirft sich aber Wales und (vorübergehend) Schottland; und mit dem Anspruch auf die französische Krone versucht es sich aufs europäische Festland auszuweiten. Schließlich führt das antike Muster einer Demokratie, Athen, „fleißig“ Krieg (dazu neuerdings Bachteler 1997): Es zwingt das mit Sparta verbündete Ägina, dem Attischen Seebund beizutreten; es drückt dessen Mitglieder – im Jahr 425 mehr als 400 Stadtstaaten – zu Untertanen herab; es bestraft Mitglieder, die wie die Insel Lesbos vom Seebund abfallen; und als Führungsmacht des Attischen Seebundes, also aus kühler Machtpolitik und nicht, um eine Oligarchie zu stürzen, liegt es gegen Sparta im Krieg. Nicht ohne Grund lastet daher Thukydides in der *Geschichte des Peloponnesischen Krieges* (vgl. V 85–

113) dessen schlimmste Auswüchse nicht einer volksfernen Regierung, sondern der demokratischen Menge an.

Die Gegenbeispiele erfüllen zwar nicht unsere heutigen Ansprüche; es sind weder liberale noch qualifizierte Demokratien. Trotzdem reicht die neuerliche Bescheidenheit – nur liberale Demokratien seien friedfertig – zur Entkräftung nicht aus. Denn die sowohl für Kant als auch die heutige Demokratietheorie entscheidende Zustimmung der Bürger dürfte vorgelegen haben. Selbst wenn es keinen ausdrücklichen parlamentarischen Beschluß gab, erfreuten sich die Kriege gegen Anfang einer so breiten Unterstützung des Volkes, daß auch „demokratischere Demokratien“ zugestimmt hätten. (Diesen Umstand übergeht Czempel 1996.) Auch wenn die Sklaverei abgeschafft und die Gleichstellung eingeführt worden wäre, kann man kaum annehmen, in Athen und den frühen USA hätte schon eine grundsätzliche Friedensbeiratschaft geherrscht. Allenfalls kann man behaupten, gemäß der Erfahrung aber wohl nur hoffen, daß eine etablierte Demokratie, weil im kritischen Denken eingeübt, die moralische Fragwürdigkeit der betreffenden Kriege eingesehen hätte.

Die Geschichte vermag das normative Prinzip Selbstinteresse nicht zu entkräften, auch kaum die Annahme, es werde sich mittels demokratischer Beistimmung durchsetzen. Sie lehrt aber, daß entweder der Krieg dem Selbstinteresse der Bürgerschaft nicht widerspricht oder aber der Widerspruch nicht immer hinreichend offen zutage liegt. Infolgedessen erscheint eine an Montesquieu angenäherte These als zutreffender: Eine Demokratie mag eine Friedensneigung haben; die Geneignung zur „erobernden Demokratie“ gibt es aber auch. Der dem demokratischen Pazifismus widerstrebende demokratische Imperialismus kann sich sogar aus mehreren Ursachen speisen: aus der Suche nach Ruhm, aus der nach mehr Handel und mehr Beschäftigungsmöglichkeiten, aus einem Hegemoniestreben; nicht zuletzt gibt es ein Sendungsbewußtsein, das andere Völker zur Demokratie bekehren will. Und manchmal geschieht das Zweite oder Dritte im Namen des Vierten: man predigt Demokratie und meint wirtschaftliche oder politische Interessen. Kants Annahme eines natürlichen Interesses an Hegemonie (s. Kap. 9.2) deutet sogar ein generelles Argument zugunsten eines Imperialismus an. Merkwürdigerweise überlegt sich Kant aber nicht, ob nicht genau dadurch die Friedfertigkeit von Republiken abgeschwächt wird.

Der nach Diltthey (1958) unter allen Analytikern der politischen Welt „größte seit Aristoteles und Machiavelli“, Graf de Tocqueville,

erkennt zwar Kants These, aber nicht seine Begründung an. Als Mitglied der Aristokratie weiß er, daß seine Standesgenossen sich durchaus freiwillig auf Krieg einlassen; wo man zum Waffenhandwerk erzogen wird, spricht das Selbstinteresse nicht gegen Krieg. Für die Friedensneigung von Demokratien sucht Tocqueville daher eine andere, teils ökonomische, teils sozialpsychologische Erklärung, vermischt mit einer Prise Brüderlichkeit: „Die ständig wachsende Zahl der friedliebenden Eigentümer, die Entwicklung der beweglichen Vermögen, die der Krieg so rasch verschlingt, die Milde der Sitten, die seelische Verweichlichung, die durch die Gleichheit geweckte Beiratschaft zum Mitleid, jene Verstandeskühle, die für die schwärmerischen und heftigen Erregungen des Waffenhandwerks wenig empfänglich macht – alle diese Ursachen wirken zusammen, um den kriegerischen Geist auszuschließen“ (*La démocratie en Amérique*, Bd. II, Kap. III 22). Außerdem führe das Wachstum von Industrie und Handel zu einer Verflechtung der Interessen, derentwegen „kein Volk dem anderen Übel zufügen kann, ohne davon selbst getroffen zu werden“ (Kap. III 26).

Tocqueville nimmt an der These des demokratischen Pazifismus eine weitere Korrektur vor: Bricht trotz einer Verflechtung der (Handels-)Interessen doch einmal Krieg aus, so wird das „Schlachtfeld größer“, da mehr als bloß zwei Völker miteinander Krieg führen. Ferner wünschen demokratische Völker im Gegensatz zu aristokratischen, „die ganze männliche Bevölkerung unter die Waffen zu rufen“, was „im Zeitalter der Gleichheit“ Armeen zur Folge habe, die „in dem Grade zu wachsen scheinen, wie der Kriegsgeist erstirbt“. Darüber hinaus seien Demokratien alles andere als kriegsineffizient; sie können nämlich „alle ihre verfügbaren Kräfte mit Leichtigkeit aufs Schlachtfeld“ führen; „und ist das Volk reich und stark an Zahl, so wird es“, wie schon Montesquieu beobachtet, „müheless zum Eroberer“. Nicht zuletzt sieht Tocqueville für die Friedensneigung neben der „ständigen Ursache“, dem demokratischen Charakter, mehrere zwar zufällige, aber doch mächtige Gründe: „In erster Linie erwähne ich die tiefe Erschöpfung, die die Kriege der Revolution und des Kaiserreichs hinterlassen haben.“ Und merkwürdigerweise hätten Demokratien, die sich ja auch verteidigen müssen, Heere, die „den Krieg am brennendsten erschauen“, denn er mache Stellen frei und erlaube „endlich das Gesetz des Dienstalters zu durchbrechen“ (Kap. III 22).

Gegen eines von Tocquevilles Argumenten, das der wirtschaftlichen Verflechtung, mahnt erneut die Geschichte zur Vorsicht. Obwohl in

den Jahren 1900 bis 1914 die Wirtschaftszeichen auf Frieden deuten – der deutsche Handel mit Großbritannien steigt um 100 %, der mit Rußland um 121 % und der mit Frankreich um 137 % (Mitchell 1992, 593) –, obwohl nach einem damaligen Weltbesteller, Norman Angells *The Great Illusion* (1910), der Krieg ein für allemal als schädlich gilt, bricht der Erste Weltkrieg aus. Selbst das heutige Maß weltwirtschaftlicher Verflechtung erlaubt nicht, eine große Friedensepoche zu prognostizieren, zumal sich der globale Handel bereits damals, vor dem Ersten Weltkrieg, in etwa auf dem heutigen Niveau bewegte (s. Kap. 1.1.4): Aus der wirtschaftlichen Sinnlosigkeit von Kriegen folgt nicht, daß sie uns fortan erspart bleiben.

Die eigenen Geschichtskenntnisse werden durch die Wissenschaft bestätigt (schon Wright 1971). Die genaue Einschätzung hängt zwar von der Frage ab, was als Krieg zählt: Ist es jede, auch die kleinste bewaffnete Auseinandersetzung: ein Scharmützel, oder kommt es auf die Größenordnung an, etwa eine bestimmte Anzahl von Toten? Oder: Ist der nordamerikanische Sezessionskrieg zwischen der Union und den Konföderierten Staaten (1861–1865) nur deshalb irrelevant, weil sich die Union zwar als Demokratie fühlte, den Krieg aber als Bürgerkrieg ansah? Oder: Ist der Ruhrkampf von 1923 nicht als interdemokratischer Krieg zu betrachten, denn es war ein militärischer Sanktionsakt, geführt von den beiden Demokratien Frankreich und Belgien gegen die demokratische Weimarer Republik?

Auf längere Zeiträume bezogen, erweisen sich jedenfalls Demokratien als ähnlich kriegsanfällig wie Nichtdemokratien. In der Statistik seit 1945 nehmen Großbritannien, Frankreich und die Vereinigten Staaten sogar die ersten Plätze ein (nach Gantzel 1995; für die Zeit von 1816–1980 lautet die Rangliste: Frankreich vor England, Rußland und der Türkei und vor Italien und China: Small/Singer 1982, 294). Zur Entlastung dieses doch beschämenden Befundes muß man die Kantische These erheblich abschwächen und die Demokratien nicht für schlechterhin, sondern nur für gegen ihresgleichen friedfertig halten. Selbst für die abgeschwächte These, angeblich sogar ein politikwissenschaftliches Gesetz, in Wahrheit aber bestenfalls ein empirischer Befund, gibt es Gegenbeispiele: Nach der Französischen Revolution gewährt das eher demokratische Großbritannien dem nicht so demokratischen Preußen gegen das demokratische Frankreich finanzielle Unterstützung. Kant ist übrigens darüber so nachhaltig erbost, daß er mit dem lange bewunderten England innerlich bricht (Refl. 8077: XIX 665; Saner 1995, 65). Ferner führt das (relativ)

demokratische Großbritannien in den Jahren 1812–1814 Krieg gegen die (relativ) demokratischen USA, die wiederum die Unabhängigkeit der Südstaaten durch Krieg verhindern. Auch die deutsch-britische Rivalität des 19. Jahrhunderts entsteht nicht aus dem Gegensatz der Staatsformen, sondern aus einer demokratieindifferenten Konkurrenz von Interessen. Weiterhin verbünden sich im Jahr 1914 Frankreich und Großbritannien nicht deshalb mit Rußland, weil sie das Zarenreich für demokratienäher als das Deutsche Reich halten. In der Antike zieht das demokratische Athen nicht nur gegen Demokratien, die dem Attischen Seebund abtrünnig werden, zu Felde, sondern schickt auch seine Flotte gegen das damals demokratische Syrakus: Das Interesse an der Seeherrschaft über das Mittelmeer überwiegt jede gegenläufige Friedensbereitschaft. Der Rüstungswertlauf zwischen den zwei relativ demokratischen Staaten, Indien und Pakistan, stimmt ebenfalls skeptisch. Selbst für die seit 1945 zu beobachtende Friedfertigkeit der Demokratien untereinander muß nicht die demokratische Verfassung die entscheidende Rolle spielen. Nach der alternativen Erklärung gehen aus einer teils militärischen, teils ökonomischen Interessenkonvergenz Allianzen hervor, für die die Staatsform Demokratie allenfalls eine sekundäre Bedeutung hat (vgl. Layne 1994).

Einen nicht minder gravierenden *Einwand* bietet eine *zweite Argumentationsreihe*, die mit dem Argument der kleinen Zahl beginnt: Sie erkennt die „statistische Friedfertigkeit“ liberaler Demokratien gegeneinander an, zweifelt aber an der Aussagekraft der Statistik. Läßt man die früheren, noch nicht so liberalen Demokratien außer Betracht und beschränkt sich auf die Zeit von 1945 bis etwa 1990, so umfaßt der Kreis der Demokratien kaum zwei Dutzend Mitglieder. Und nur bei einem kleinen Teil von ihnen sind die üblicherweise vorherrschenden Kriegsgegner, die Nachbarn, ihrerseits Demokratien. Infolgedessen haben Demokratien mit anderen Demokratien weit weniger Kriegsgelegenheiten als mit Nichtdemokratien oder diese untereinander. Rechnet man es einmal exemplarisch durch, so kommt man mit Spiro (1994) für die im Jahr 1980 existierenden 156 Staaten auf 11310 mögliche Kriege zwischen je zwei Nichtdemokratien und auf nur 780 mögliche Kriege, also knapp 7 %, zwischen zwei Demokratien. Nicht zuletzt gibt es zwei „banale“ Ursachen. Auf die Völker nach dem Zweiten Weltkrieg trifft zu, was Tocqueville für seine Zeit diagnostiziert: Man war zutiefst erschöpft; außerdem waren die westlichen Demokratien wegen der Bedrohung durch die Sowjetunion geeint.

Nach einer dritten *Argumentationsreihe* sind teils die Argumente für die Kantische These nicht überzeugend, teils deren Voraussetzungen nicht gegeben: Erstens muß der Krieg nicht an den Staatsgrenzen geführt werden, so daß die Bürger die Drangsale sehr viel weniger spüren und noch einmal weniger, wenn sich der Krieg gegen einen deutlich schwächeren Feind richtet. Zweitens kann ein Krieg von innenpolitischen Schwierigkeiten ablenken. Außerdem gibt es die – etwa durch Medien induzierten – Massenpsychosen. Viertens läßt sich an Kriegen gut verdienen. Die jüngere Erfahrung lehrt zwar, daß der Angreifer selten siegt und daß er selbst im Fall des Sieges einen Per-saldo-Verlust hinnehmen muß. Allerdings kann man sich die Kosten von den Alliierten bezahlen, sogar überzahlen lassen; außerdem ist der Prestige- und Machtzuwachs in Rechnung zu stellen. Vor allem läßt sich, fünftens, an den Kriegen fremder Staaten verdienen. Daß gerade die ältesten Demokratien schwunghaften Waffenhandel betreiben und erst dann eingreifen, wenn sich die Waffen gegen die „Falschen“ richten, oder daß sich eine Macht des Vorderen Orients gegen – ohnehin illegale – Waffenlieferungen empört, selber aber in Kriegsgebiete Waffen liefert, hätte auch Kant gegen die Friedensge-neigntheit von Demokratien skeptisch gestimmt. Schließlich gibt es eine weitere demokratieunabhängige Ursache: die Waffenentwicklung. Denn nach der Umkehrung der These, Demokratien bekriegen sich nicht, müßte man zwischen Demokratien und Nichtdemokratien mit Kriegen rechnen. Daß trotzdem der Große Krieg, der zwischen den mehrheitlich demokratischen Staaten der NATO und den autoritären Staaten des Warschauer Paktes, nicht stattgefunden hat, gründet, Selbstinteresse vorausgesetzt, in den verheerenden Folgen der Zweitschlagfähigkeit (s. Kap. 9.2): Bei einem Atomkrieg gibt es nur Verlierer.

Soweit sich die inter-, aber auch nur interdemokratische Friedfertigkeit doch belegen läßt, muß man die Außerkräftsetzung des Sicherheitsdilemmas erklären. Dafür bietet sich eine „Wahrnehmungstheorie“ an (vgl. Risse-Kappen 1994): Demokratien nehmen andere Demokratien als ihresgleichen wahr und schließen vom internen auf das äußere Konfliktverhalten: Demokratien interpretieren sich wechselseitig als nicht-bedrohlich. Weil sie autoritäre Staaten dagegen als bedrohlich wahrnehmen, haben sie gegen sie wenig Hemmungen, gegebenenfalls aggressiv zu werden: Die Friedensbereitschaft der Demokratien untereinander verbindet sich mit einer gewissen Aggressionsbereitschaft gegen Nichtdemokratien.

9.3.3 Bilanz

Weder die Erfahrungen mit Demokratien noch die bislang vorgetragenen Argumente erlauben es, den globalen Frieden schon durch globale Demokratisierung zu erwarten. Wird allerdings mit Kants Kriterium „Beistimmung der Staatsbürger“ eine ausdrückliche und auf innere Überzeugung gegründete Zustimmung verlangt (vgl. Grimm, *Deutsches Wörterbuch*, I 1398) und werden deren Voraussetzungen, die Kontrolle auch der Außenpolitik durch die Öffentlichkeit, geschaffen, trifft man außerdem Vorkehrungen gegen politische Verzerrungen durch Interessengruppen und Medien (durch freie und öffentliche Wahlen, Wettbewerb um politische Ämter, Pressefreiheit, ungehinderte Oppositionstätigkeit, eine „emanzipierte Presse“) und verzichtet – was aber eine rechtsmoralische Einstellung verlangt – auf den ökonomischen Nutzen des Waffenhandels, so erhöhen sich die Chancen eines zwischen- bzw. interdemokratischen Friedens erheblich. Allerdings sind es Bedingungen, denen auch die heutigen Demokratien nur begrenzt genügen. Die Chancen erhöhen sich einmal mehr, wenn die Verantwortlichen der Außenpolitik: sowohl Minister als auch die Öffentlichkeit, nicht zuletzt die Wählerschaft, strategische Kompetenz besitzen. Eine weitere Steigerungschance bietet die innere Integrität demokratischer Bürger. Bürgertugenden wie der Rechtssinn und der Gerechtigkeitssinn (zu Kap. 7.2–7.3) fördern die Friedfertigkeit. Und die Friedenschancen wachsen noch einmal, wenn sich im Gefolge der Globalisierung die Volkswirtschaften, darüber hinaus noch Wissenschaft, Technik und Kultur verflechten.

Selbst bei einer hohen demokratischen Friedensbereitschaft sprechen aber für eine Weltrepublik und als Provisorium für internationale Organisationen mindestens noch drei Argumente: Erstens besteht ein globaler Handlungsbedarf nicht bloß für die Friedenssicherung. Die deshalb erforderliche Vielzahl internationaler Organisationen wirft die Frage auf, wer einen etwaigen Streit zwischen ihnen nach Maßgabe von Recht und nicht Macht schlichtet. Zweitens hat eine demokratische *Friedensbereitschaft* noch nicht den Rang einer verlässlichen *Friedenssicherung*. Im Gegenteil drängt die Konvergenzthese auf die Einrichtung einer globalen Rechts- und Staatsordnung: Wer bei Demokratien auf die innere Friedfertigkeit achtet, darf nicht übersehen, daß sie im wesentlichen durch das Medium des Rechts zustande kommt. Wer deshalb eine entsprechende Friedfertigkeit im Außenverhalten sichern will, verläßt sich auch hier lieber

auf das Recht und dessen öffentliche Gewalten, also einen – jetzt globalen – Staat.

Drittens kann sich die Friedensbereitschaft in dem Maße abschwächen, wie die Zahl der Demokratien zunimmt. Schon jetzt zeichnet sich bei handelspolitischen und ökologischen Fragen ein Konfliktpotential zwischen Demokratien ab. Immerhin fahren im Fischereikonflikt zwischen den beiden Demokratien Spanien und Kanada Kriegsschiffe auf. Und so wie die ehemaligen Kolonialmächte Schwierigkeiten hatten, selbst die demokratischen unter den selbständigen gewordenen Kolonien „als ihresgleichen“ anzuerkennen, droht die Gefahr, daß in einer Welt von Demokratien nicht mehr alle sich gegenseitig „als ihresgleichen“ ansehen. Wo alle dasselbe sind, sucht sich das „Wir-Gefühl“ ein neues Kriterium für das „Wir“. Und bei gravierenden Wirtschafts- und Sozialproblemen dürfte sich das interdemokratische Konfliktpotential noch ausweiten. Spätestens dann wird das ohnehin geltende rechtsmoralische Prinzip aktuell, für das eine globale Rechts- und Staatsordnung unerlässlich ist: daß auch die Staaten einen Anspruch auf eine Konfliktregelung haben, die nicht von der Macht, sondern vom Recht bestimmt ist.

9.4 Erste konstruktive Vetos

Der Durchgang durch drei Versuche einer Weltordnung ohne Weltstaat stößt zwar auf Vorbehalte, aber nicht auf so schlagende Gegenargumente, daß sie dem Gedanken einer Weltrepublik den Todesstoß versetzten. Ohnehin ist von einer empirisch orientierten Politikwissenschaft kein normatives Gegenargument zu erwarten. Wer auf globaler Ebene noch in Begriffen von Recht und Staat denkt, bindet sich aber selbst empirisch gesehen nicht an einen geschichtlich überlebten Denkraum. Für eine realitätsgerechte Gestalt der Weltrepublik drängen sich jedoch drei Gesichtspunkte auf, die sich zwar auf kein absolutes, aber doch ein relatives und zugleich konstruktives Veto belaufen:

Statt die Einzelstaaten aufzulösen, empfiehlt sich, dem Realismus zu folgen und ihre bleibende, im Unterschied zum Realismus aber geschwächte Bedeutung anzuerkennen. Nicht als eine staatlich homogene Institution, als ein Einheits- und Zentralstaat, ist der Weltstaat einzurichten, sondern als ein Bund von Staaten, der seinerseits Staatscharakter hat, mithin als Bundesstaat. Das *erste konstruktive Veto*

richtet sich gegen einen globalen Einheitsstaat und verlangt in Übereinstimmung mit dem Prinzip Föderalismus einen staatlich gestuften Weltstaat: einen Weltbundesstaat. Die Weltrepublik werde zu einem föderalen Vielvölkerstaat, sofern man unter „Völkern“, analog zu „Völkerrecht“ und „Volkssouveränität“, nicht *gentes*, Gruppen gleicher Abstammung, versteht, sondern *civitates*, die Bürgerschaften eines Einzelstaates.

Für den besonderen Rang von Staaten sprechen mindestens drei methodisch unterschiedliche Gründe: In den internationalen Beziehungen sind die Staaten de facto wichtig; trotz ihrer Entmachtung im Gefolge der Globalisierung sind sie noch immer die international maßgeblichen Akteure. Weiterhin haben sie im positiven Völkerrecht ein besonderes Gewicht. Ein Großteil der internationalen Organisationen wird von Staaten sowohl gebildet als auch getragen und finanziert. Auch geht die Fortbildung des Völkerrechts auf Vereinbarungen zwischen den Staaten zurück. Bestand es lange Zeit nur in einem internationalen Gewohnheitsrecht, so ist die ausdrückliche Rechtssetzung durch die Staatengemeinschaft mittlerweile erheblich gewachsen. Rechtsmoralisch Vorrang hat freilich erst der dritte Gesichtspunkt: daß Staaten, die sich auf Menschenrechte und Volkssouveränität verpflichten, eine Legitimität aufweisen, an der es den meisten Konkurrenten, nicht nur den multi- oder transnationalen Unternehmen, sondern auch den nicht-regierungsabhängigen Organisationen, mangelt.

Das *zweite konstruktive Veto* wendet sich gegen einen Versuch, die föderale Weltrepublik in einem gewaltsamen Handstreich zu errichten. Statt dessen folgt sie dem „Prinzip Übergangsphase“, zugleich dem Neuen Institutionalismus und läßt als notwendige Vorstufe internationale Organisationen und Regelwerke zu – vorausgesetzt, sie erfüllen Minimalbedingungen von Demokratie. Auch nach Errichtung einer Weltrepublik behalten sie ein Recht. Die schon nach dem konstruktiven Veto gebotene gestufte Weltordnung verlangt jetzt eine weitere Stufung: Die Weltordnung bestehe etwa (1) aus Einzelstaaten, (2) aus internationalen Organisationen, die sich derzeit noch zu einem Flickenteppich fügen, auf Dauer aber vielleicht einen (themen-)geordneten Polytheismus bilden. Und das krönende Dach besteht in einer Weltrepublik, die allerdings besser bescheiden, (3 a) als Weltstaatenbund (Konföderation), beginnt und erst später sich zu (3 b) einem Weltbundesstaat (Föderation) entwickelt.

Das *dritte konstruktive Veto* empfiehlt für die Aufgabenverteilung innerhalb der gestuften Weltordnung das Prinzip der Subsidiarität:

Was schon die Einzelstaaten, zumal nach ihrer Demokratisierung zu leisten vermögen, bleibt ihnen überantwortet. Nur dort zuständig, wo die Demokratien allein nicht reichen, ist der Weltstaat eine subsidiäre und föderale Weltrepublik.

Normativ gesehen, haben diese drei Vetos eine unterschiedliche Bedeutung. Die Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität sind nicht etwa bloß pragmatisch gültig: als ein Entgegenkommen an die widerspenstige Wirklichkeit, mit dem man die normativen Ansprüche der eigentlich gebotenen staatlich homogenen Weltrepublik abschwächt. Im Gegenteil treten sie einem legitimatorischen Fehlschluß auf weltstaatliche Homogenität entgegen und präzisieren das normative Ideal. Die Präzisierung hat allerdings die willkommene Nebenfolge, daß das normative Ideal, eine subsidiäre und föderale Weltrepublik, sich zusätzlich als durchaus realisierbar erweist. Insoweit qualifizierte Demokratien für ihren Zuständigkeitsbereich das Rechts- und Staatsgebot erfüllen, haben sie ein doppeltes Recht: nach dem Prinzip Föderalismus ein Recht auf Weiterbestand und nach dem Prinzip Subsidiarität ein Recht auf Eigenverantwortung. Die Einzeldemokratien müssen sich nur dort für eine Weltrepublik öffnen, wo ihre Fähigkeit zum Schutz von Recht und Gerechtigkeit versagt. Das dritte Prinzip, das der Übergangsphase, macht die Weltrepublik zu einem „Erlaubnisgesetz“. Man darf die Errichtung der Weltrepublik noch etwas aufschieben, muß sie aber als das Ziel anerkennen, auf das man schon jetzt kontinuierlich hinarbeitet. Dabei könnte man der im letzten Kapitel genannten Abfolge von Modellen folgen, müßte jedoch mit Modell 5 enden (s. Kap. 8.1.2).

Den Anfang der Entwicklung dürften Verträge bilden, sowohl Handels- als auch Schutzverträge, ferner Abrüstungsvereinbarungen, das Verbot von ABC-Waffen und das von Minen, später sogar ein generelles Kriegsverbot. Und neben diesen „negativen“ Abkommen kann es „positive“ geben, namentlich Menschenrechtserklärungen. Daran schließen sich Bündnisse an, die teils großregional, teils weltweit wirken und gemeinsame Regeln, eine Organisation und mit ihr Stetigkeit bringen. Zunächst sehen sie noch keine Schiedsgerichte vor, die sie später aber doch einrichten und noch später in gewöhnliche Gerichte umwandeln, die in einer weiteren Phase Durchsetzungsmacht erhalten.

Wegen des globalen Rechts- und Staatsgebotes sind aber all diese Stufen, ist selbst ein globaler Ultraminimalstaat, ein Weltstaatenbund, nur ein Durchgangsstadium zur eigentlichen Aufgabe, der Weltrepu-

blik. Recht ohne eine Gewalt, die im Dienst des Rechts steht, ist nämlich ein bloßes Wort. Die Menschheit folgt erst dann der beschiedenen, rechtsdefinierenden Gerechtigkeit, wenn sie dem Gutdünken und der Gewalt eine Absage erteilt, den Krieg als Mittel der Konfliktlösung ächtet und Rechtsstreitigkeiten einem unparteiischen Dritten, den global wirksamen öffentlichen Gewalten, überantwortet. Und im anspruchsvolleren, rechtsnormierenden Verständnis von Gerechtigkeit lebt sie, wenn sie die öffentlichen Gewalten, also eine globale Gesetzgebung, eine globale Exekutive und eine globale Gerichtsbarkeit, auf Menschenrechte und Volkssouveränität verpflichtet und den rechtsmoralisch gebotenen Weltstaat zu einem demokratischen Verfassungsstaat, zu einer Weltrepublik, ausbildet.