

10. Die komplementäre Weltrepublik

10.1 Weltstaat in Differenz

Bei zwei Positionen stößt die gestufte Weltrepublik auf Widerspruch. Deren Grundgedanken kennen wir übrigens schon aus dem Blick in die Geschichte, dort vom ersten und vom sechsten Modell (Kap. 8.1.2): Dem staatstheoretischen Kommunitarismus – so der insgesamt vierte Einspruch – geht jede Weltstaatlichkeit zu weit, dem staatstheoretischen Globalismus – so der fünfte Einspruch – ist eine gestufte Weltstaatlichkeit zu wenig. Beiden zueinander konträren Einwänden treten wir mit einer politischen Variante des Ockhamschen Rasermessers entgegen, mit jenem zweistufigen Sparsamkeitsprinzip, das sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ergibt:

Nach der ersten Stufe politischer Sparsamkeit darf es keine politische Einheit geben, die man nicht für den letzten Zweck alles Politischen, die natürlichen Subjekte, notwendig braucht. Dieses Kriterium spricht gegen den Kommunitarismus; denn für den umfassenden, universalen Rechtsschutz erweist sich ein Weltstaat als unverzichtbar. Gemäß der zweiten Stufe politischer Sparsamkeit erhalten neue politische Einheiten, falls man sie denn braucht, nicht mehr Zuständigkeiten, als für die natürlichen Subjekte nötig sind. Weil der homogene Weltstaat der Globalisten alle Einzelstaaten in sich aufsaugt, widerspricht er genau damit, mit einem Zuviel an Staatlichkeit, der zweiten Stufe.

Wir beginnen mit der ersten Stufe, dem Zuwenig an Staatlichkeit. Der einschlägige Kommunitarismus bildet eine Großfamilie von Positionen, die teils zur Moralphilosophie und zur Theorie der Moderne, teils zur Sozialphilosophie und der Politikwissenschaft, teilweise aber auch zur Sozialpolitik selbst gehören (vgl. Forst 1994, Höffe 1996, Kap. 7, Honneth 1993). Ihnen ist die Überzeugung gemeinsam, daß der Mensch Zugehörigkeiten und Tiefenbindungen braucht, daß er ihretwegen auf Gemeinschaften angewiesen ist und daß diese wiederum aus gemeinsam geteilten Werten leben, also einer partikularen, nicht universalen Moral.

Innerhalb dieser Großfamilie halten die staatstheoretischen Mitglieder, etwa MacIntyre (1984) und Walzer (1992, 105 ff.), den Einzelstaat

für die höchste soziale Einheit, in der es noch gemeinsam geteilte Werte gibt, derentwegen moralische und politische Begriffe Sinn und Bedeutung haben. Folgerichtig wehren sie sich vehement gegen dessen Auflösung. Um der Moral auch im Zeitalter der Globalisierung eine Chance zu lassen, sei die Integrität bestehender Gemeinschaften zu wahren, namentlich die der politischen Gemeinschaft, des Einzelstaates. Der staatstheoretische Kommunitarismus plädiert für „gute Zäune“ (Walzer 1992, 449), also für Abschottung, einschließlich „nationaler“ Segmentierung. Und dem Weltstaat, so der insgesamt vierte Einspruch gegen ihn, hält er vor, jene Kräfte der Nivellierung zu verstärken, die sich im Gefolge der Globalisierung ohnehin breit machen, obwohl es auf die Gegenkräfte ankommt, auf eine Stärkung der Besonderheiten, auf daß der soziale und kulturelle Reichtum der Menschheit und vor allem die daran geknüpfte Identität der Individuen gewahrt bleiben.

Der staatstheoretische Kommunitarismus könnte sich noch auf weitere Argumente berufen, beispielsweise auf die Gefahr, daß ein Weltstaat die bestehenden Konflikte, etwa Territorialstreitigkeiten und Selbstbestimmungsansprüche, nicht wirklich löse, sondern lediglich von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Konflikten transformiere. Und dort, wo man die Konflikte gewaltsam austrage, entstehe nicht etwa Friede, sondern der Krieg verwandle sich bloß in einen Bürgerkrieg. Dabei, so die weitere Gefahr, gehe eine wichtige rechts- und sozialpsychologische Hemmschwelle, die Barriere der Staatsgrenzen, verloren, so daß der Übergang zur gewaltsamen Konfliktlösung leichter falle. Außerdem komme zur Erleichterung der Gewaltbereitschaft eine Erhöhung der Konfliktgefahr hinzu. Denn bislang habe sich der vieldimensionale Pluralismus der Menschheit, die Fülle von Sprachen, Kulturen und Religionen, von ethnischen und regionalen Interessen, zu einem erheblichen Teil auf verschiedene Staaten verteilt und sei durch die Verteilung leichter zu bewältigen. Im Fall eines Weltstaates dagegen werde der Pluralismus einem einzigen Gemeinwesen überantwortet, was sein Konfliktpotential verstärke, seine Konfliktlösungskapazität jedoch überfordere. Weiterhin werde in einem globalen Staat das seit der Aufklärungszeit vertretene Menschenrecht häufig, aus einem Einzelstaat auszuwandern (vgl. Boxill 1987). Und wo man dieses Recht verweigert, könne man mindestens zu fliehen versuchen. Bei einer globalen Staatsordnung werde jedoch beides, das Auswanderungsrecht ebenso wie die Fluchtmöglichkeit, gegenstandslos.

Zweifelloso liegt in diesen Einwänden ein gewisses Recht; aber weder einzeln noch gemeinsam haben sie die Kraft eines schlagenden Gegenargumentes. Das hier fällige, insgesamt *vierte, konstruktive Veto* gibt dem Kommunitarismus recht, aber nur zu einem Drittel: Es ist richtig, daß ein Staat aus gemeinsam geteilten Werten lebt und daß die Auflösung der Staaten den Reichtum an menschlichen Lebensformen kurzfristig bedroht und mittelfristig erheblich verringert. Ferner wird die Identität all jener Individuen gefährdet, für die die Zugehörigkeit zu „ihrem“ Staat wichtig ist. Darüber hinaus droht eine der wichtigsten Quellen menschlicher Hilfsbereitschaft, die Solidarität, nicht notwendigerweise zu versiegen, sich aber deutlich abzuschwächen. Vor allem haben die Staaten, sofern sie sich vorab den Bedingungen qualifizierter Demokratie unterwerfen, ein Recht auf Differenz (s. Kap. 4.5). Sie sind moralisch berechtigt, ihre eigene Geschichte und Tradition, ihre eigene Sprache und Kultur sowie gemeinsame Vorstellungen vom Guten zu haben, freilich nicht vom umfassenden Guten, sondern lediglich von einem guten Gemeinwesen. Staaten erleichtern nicht bloß die Verschiedenheit von Lebensformen; sie stärken auch konkrete politische Verantwortung und sichern aufgrund ihrer relativen Bürgernähe die Wirklichkeit demokratischer Legitimation. Darüber hinaus erlaubt eine Vielzahl unterschiedlicher Staaten, politische Alternativen zu entwickeln und zwischen ihnen zu wählen. Auch auf diese Weise dient das Recht der Staaten auf Differenz der letzten Legitimationsgrundlage von Staaten, der Freiheit der einzelnen Menschen.

Trotzdem sind die Staaten – so das zweite Drittel des konstruktiven Vetos – weder autarke, voneinander ganz unabhängige Gemeinwesen, noch sind sie ein Selbstzweck, der einen kompromißlosen Schutz verdiente. Kommunitaristen neigen dazu, den ontologischen Rang von Staaten zu hoch, eben als Selbstzweck, einzuschätzen. In Wahrheit sind einerseits die Gemeinschaften, einschließlich der Staaten, vielfältig miteinander vernetzt. Andererseits verdient nur die Staatlichkeit, verstanden als Inbegriff von öffentlichen Gewalten im Dienste von Recht und Gerechtigkeit, kompromißlosen Schutz. Konkrete Staaten dagegen sind politische Einheiten, die von ihren Bürgern – wenn sie gute Gründe haben und sich für sie entscheiden – aufgelöst, neu formiert und sowohl in kleinere als auch größere Einheiten überführt werden dürfen.

Das letzte Drittel, das universale Rechts- und Staatsgebot, verlangt nach einer globalen Rechts- und Staatsordnung. Wegen des Rechts auf

Differenz und in teilweiser Anerkennung kommunitaristischer Interessen ist sie aber nicht alternativ, sondern komplementär, als Ergänzung zu den Einzelstaaten, einzurichten. Das konstruktive Veto gegen den *vierten*, kommunitaristischen Einspruch bekräftigt also die subsidiäre und föderale Weltrepublik. Der Weltstaat ist keine staatlich homogene Einheit, die sich nur aus pragmatischen Gründen auf Dezentralisierung einläßt. Ohnehin wird der „heroische Weltstaatsbegriff“ zurückgewiesen, der die gesamte Weltgesellschaft von einem Zentrum aus hierarchisch steuern will. Gemäß dem Recht auf Einzelstaatlichkeit sind die Teile der Weltrepublik nicht Provinzen, die durch Delegation von oben ein Recht auf Selbstverwaltung erhalten, sondern Staaten mit einem originären Recht auf Selbstbestimmung. Allerdings schließen sie sich für Aufgaben, die sie nicht allein lösen können, zusammen, behalten aber ansonsten ihre eigenen Kompetenzen. Wegen dieser starken Eigenstaatlichkeit können die Einzelstaaten ihre eigenen Werte und Lebensformen bewahren, kann die Identität der Individuen eine staatsbezogene Komponente behalten, gehen die Barrieren der Staatsgrenzen, auch wenn sie kleiner geworden sind, nicht verloren, und wird der Gesamtpluralismus der Menschheit nicht einem einzigen Gemeinwesen überantwortet. (Weil der Westfälische Friede eine ähnliche Situation für das Verhältnis des Deutschen Reiches zu seinen souveränen [Teil-]Staaten schafft, spricht Schmidt 1996, 454, zu Recht von einem „komplementären Reichs-Staat“ und sieht in ihm eine historische Alternative zum „nationalen Machtstaat“.)

Der kommunitaristische Einspruch gegen den Weltstaat läßt sich sogar kommunitarismusimmanent relativieren. Denn die Frage nach der entscheidenden Community kann man nicht im Singular, sondern nur im Plural beantworten. Aus gutem Grund pflegt jeder Mensch vielen Gemeinschaften anzugehören – ausweislich seines tatsächlich geführten Lebens und nicht einer eventuell abweichenden Selbststilisierung. Wichtig können sowohl Klein- und Großfamilien (Klans) als auch Stadtviertel, Städte oder Staaten sein; ebenso ethnische, religiöse oder sprachliche Gemeinschaften, ferner Berufs- und Hochschulzugehörigkeiten, vielleicht auch Sportvereine, Orchester oder Bürgerklubs. Da es auf gewachsene Lebensformen, aber auch auf persönliche Vorlieben ankommt, sind all diese Gemeinschaften legitime Kandidaten für menschliche Zugehörigkeit. Zugleich wird das Recht aller Kandidaten relativiert: Der Rang der exklusiv wichtigen, alles entscheidenden, „alleinseligmachenden“ Community gebührt keinem. Diese Relativierung macht bei den bislang gegebenen Kandidaten

nicht halt. Ihre Reihe läßt sich vielmehr nach oben hin erweitern, sowohl zu Großregionen wie Europa als auch zur Gemeinschaft der Menschheit, eventuell sogar zur Gemeinschaft aller rechtsfähigen, nicht bloß menschlichen Subjekte, nicht zuletzt zur Verbundenheit mit nicht rechtsfähigen, aber leidensfähigen Wesen.

Der Kommunitarismus würde der Erweiterung entgegenhalten, sie brauche, was tatsächlich fehle: ein allen gemeinsames Rechtsempfinden, im Fall der Weltrepublik also ein Weltrechtsbewußtsein. Daß es schon im Westen an Gemeinsamkeit mangelt, läßt sich mit zwei Beispielen belegen, für das Strafrecht mit Unterschieden in den vor Gericht zulässigen Beweisen und für das Zivilrecht mit den Schadenersatzsummen, die in den USA um ein bis zwei, gelegentlich sogar drei Zehnerpotenzen höher als in Europa ausfallen. Schärfere Unterschiede zeigen sich in der Einstellung zur Todesstrafe, ferner in den Leibesstrafen einiger islamischer Staaten oder im Umgang mit Dissidenten in China, Kuba und Nordkorea. Andererseits gibt es einen reichen Strauß von Gemeinsamkeiten. Kommunitaristen neigen zwar dazu, den (universalistischen) Gedanken einer staatenübergreifenden Menschheitsgemeinschaft generell für weltfremd zu halten. In Wahrheit gibt es Ansätze für Gemeinsamkeiten schon lange. Und unser Zeitalter der vielschichtigen Globalisierung hat sie kräftig verstärkt; keineswegs beschränken sie sich auf den Bereich von Recht und Gerechtigkeit: Auch wenn Wissenschaft und Philosophie in bestimmten Kulturen besonders aufblühen, verdanken sie sich der allgemeinemenschlichen Sprach- und Vernunftfähigkeit und einer ebenso allgemeinemenschlichen Wißbegier. Entsprechendes trifft auf Wirtschaft und Handel, Entsprechendes auf Technik und Medizin zu. Selbst die Überbietung der Gerechtigkeit, die verdienstliche Moral von Mitleid, Wohlwollen und Nächstenliebe ist, weit über den jüdisch-christlichen Kulturkreis verbreitet (für Ägypten s. Höffe 1998, Nr. 4 und 5, für China Nr. 31). Und wegen dieser zusätzlichen Gemeinsamkeit stehen der Weltgesellschaft für ihre dritte Dimension, die Gemeinschaft von Not und Leid, drei moralische Ressourcen zur Verfügung: die Gerechtigkeit, die Solidarität und die Menschenliebe (s. Kap. 15, bes. 15.5).

Über den Gemeinsamkeiten darf man freilich die Unterschiede nicht vergessen. Spätestens bei der Feinbestimmung von Recht und Gerechtigkeit sind sie, wie angedeutet unübersehbar. Und vor allem fehlt es an Bereitschaft, die Gemeinsamkeiten unparteilich und wirksam durchzusetzen. Eine Zwischenbilanz fällt deshalb einfach, fast banal

aus: Das Weltrechtsbewußtsein braucht zwar noch Zeit, um sich zu entfalten; die bestehenden Gemeinsamkeiten sind aber so stark, daß sie schon Weltgerichte ermöglichen: den Internationalen Gerichtshof, das Internationale Seegericht, internationale Kriegstribunale und den Weltstraftgerichtshof.

Interkulturell gültig sind so wichtige Elemente wie die Goldene Regel, das Gleichheitsgebot („Gleiche Fälle sind gleich zu behandeln“) und das Gebot der Unparteilichkeit, ferner Verfahrensregeln (wie „Niemand sei Richter in eigener Sache“, „Auch die andere Seite ist anzuhören“ oder „Im Zweifelsfall für den Angeklagten“) und die Anerkennung von Rechtsgütern wie Leib und Leben, Eigentum und guter Name („Ehre“). Außerdem erweitern die Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen die Gemeinsamkeiten und sprechen gegen MacIntyres (1988, Kap. 20) These von einer nur kulturabhängigen, idiomatischen bzw. partikularistischen Auffassung von Gerechtigkeit. Walzer (1996, 12) ist dagegen umsichtig genug, seine Kritik an einer universalistischen Moralbegründung zu relativieren und neben der „dichten und partikularistischen“ auch eine universalistische, freilich „dünne“ Moral anzuerkennen.

Gegen den staatstheoretischen Kommunitarismus sprechen auch die quer zur Staatlichkeit liegenden Zugehörigkeiten. Oft gehören sie sogar zu den wichtigsten Gesichtspunkten, aus denen sich die Identität der entscheidenden Legitimationsinstanz, der Individuen, speist. Auch hier herrscht wieder Pluralität statt Exklusivität. „Staatenkreuzende Zugehörigkeiten“ schaffen etwa die Religion, die Sprache oder der Beruf, ferner anspruchsvolle Hobbies (Musik, Theater, Kunst, Sport . . .) und jene politisch-sozialen Interessen, die von Organisationen wie Amnesty International, Ärzte ohne Grenzen oder Greenpeace vertreten werden. Schließlich darf man die Diaspora-Situation etwa von Iren, Juden und Kurden nicht vergessen. (Nach Kotkin 1993 gibt es sogar „Stämme der Macht“, nämlich kosmopolitische Gruppen, die ein stammesmäßiges Wir-Gefühl, einschließlich dem Gefühl der Auserwählung oder Überlegenheit, mit der Gabe der übernationalen Anpassung verbinden.) All diese staatenkreuzenden Zugehörigkeiten relativieren das Zugehörigkeitspotential der Einzelstaaten; sie öffnen sich zu einer – freilich noch vagen, überdies „segmentierten“ – Weltgemeinschaft und verstärken die Forderung, wie alle Gemeinschaften so auch die Weltgemeinschaft rechts- und staatsförmig zu ordnen.

Eine Variante zur kommunitaristischen Kritik am Weltstaat vertritt schon Carl Schmitt. Auch er hält Staaten für Gemeinschaften, deren

Mitglieder Werte und Güter, überdies Lebensformen und Lebensräume miteinander teilen. Besonders wichtig ist ihm ein Moment, das bei Kommunitaristen wie MacIntyre (1984) ebenfalls eine Rolle spielt: die Verteidigung der Gemeinsamkeiten gegen äußere Feinde, notfalls unter Einsatz des eigenen Lebens. Aus dem daraus folgenden Begriff des Politischen glaubt Carl Schmitt, ein Argument gegen jede Weltstaatlichkeit gewinnen zu können. Er spitzt Max Schellers ‚Willensauseinandersetzung der Staaten‘ (s. Kap. 8.4) zur ‚Unterscheidung von Freund und Feind‘ zu (1931, 26) und leitet daraus einen notwendigen „Pluralismus der Staatenwelt“ ab. Carl Schmitt leugnet nicht die weltweit vereinheitlichenden Tendenzen, die aus wirtschaftlichen und technischen Gründen erklärbar seien. Derartige Formen der Einheit unterscheidet er aber von der „politischen“, durch das Freund-Feind-Verhältnis konstituierten Einheit und erklärt ihretwegen den Weltstaat für unmöglich: Weil eine politische Einheit die reale Möglichkeit des Feindes und damit eine andere politische Einheit voraussetze, gebe es auf der Erde, solange überhaupt ein Staat existiere, immer mehrere Staaten, und die politische Welt sei stets ein „Pluriversum, kein Universum“ (54).

Mit der Annahme, Einzelstaaten erhielten einen Teil ihrer Identität durch Abgrenzung nach außen und durch die Bereitschaft, sich gegen Feinde zu wappnen, hat Carl Schmitt nicht unrecht. Auch sind Staaten durchaus Gemeinschaften, die ihre Güter und Werte, ihre Lebensräume und Lebensformen notfalls unter Einsatz des Lebens gegen Angreifer verteidigen. Und als ein Staat ohne jede Außenpolitik ist ein Weltstaat etwas anderes als der über die längste Zeit der Geschichte vorherrschende Staat. Der Grund liegt aber nicht im Wesen des Staates, denn dieser läßt sich eher mit Aristoteles als eine Gemeinschaft des Guten und Gerechten (*Politik*, I 2, 1253a37–39) oder mit Kant als Inbegriff öffentlicher Gewalten im Dienst des Rechts definieren. Verantwortlich ist vielmehr der historisch-faktische Umstand, daß die bisherigen Staaten Nachbarn hatten, von denen sie mangels zwangsbefugter Völkerrechtsbeziehungen bedroht waren. Einem Weltstaat aber, der mittels öffentlicher Gewalten den internationalen Naturzustand überwindet, bleiben nicht bloß genügend staatspezifische, sondern auch die rechtsmoralisch wesentlichen Aufgaben:

Jedem Staat obliegt es, die Bürger von der Selbstverteidigung ihrer Rechte zu entlasten, indem er deren Schutz übernimmt. Dasselbe geschieht auf weltstaatlicher Ebene. Ob Individuen, Gruppen oder Einzelstaaten – sie alle haben erstens Rechte auf ihre Güter und Werte,

auf ihre Lebensräume und Lebensformen und zweitens das Recht, daß diese gewöhnlichen Rechte ohne Privatjustiz geschützt werden. Diesen Schutz übernimmt aber der Staat und sorgt auf diese Weise dafür, daß die Verteidigung der gewöhnlichen Rechte nicht mehr über private, sondern über öffentliche Gewalten erfolgt, so daß die Freund-Feind-Beziehung dem Rechtsverhältnis weicht.

Es läßt sich zwar noch einwenden, außerhalb unseres Planeten könnten zurechnungsfähige Wesen existieren, so daß „unser Weltstaat“ gegen deren Staaten im Freund-Feind-Verhältnis stünde. Die interplanetarische oder sogar interstellare Beziehung hätte aber erneut den Charakter eines Naturzustandes und müßte durch einen öffentlichen Rechtszustand überwunden werden, der wiederum Züge eines Staates annähme. Dann aber wäre nicht mehr nur „unser“, an die Erde gebundener, „tellurischer Weltstaat“, sondern der „interplanetarische“ oder sogar „interstellare Weltstaat“ der umfassende, eigentliche Weltstaat. Erneut lösten öffentliche Gewalten die Privatjustiz ab.

Nur in einer stark abgeschwächten Form – daß für viele Menschen die Abgrenzung nach außen wichtig ist – könnte Carl Schmitts Einspruch gegen einen Weltstaat ein gewisses Recht haben. Das Abgrenzungsbedürfnis – wenn es denn besteht – spricht aber nicht gegen den Weltstaat, wohl aber für jene kräftige Binnendifferenzierung, die zum Kern der subsidiären und föderalen Weltrepublik gehört. Sie verbindet nämlich relativ schwache Gemeinsamkeiten auf globaler Ebene mit deutlichen Unterschieden im regionalen und lokalen Bereich.

10.2 Globalität statt Globalismus

Vertreter der Gegenposition zum Kommunitarismus, Globalisten wie etwa Beitz (1979), Nielsen (1988) und Horn (1996) gehen zu Recht von einem globalen Naturzustand aus, der ebenso global zu überwinden sei. Nach dem universalen Rechtsgebot versteht sich die Globalität: die in regionaler, überdies temporaler Hinsicht universale Gültigkeit, sogar von selbst. Der staatstheoretische Globalismus fordert aber zusätzlich, das universale Rechtsgebot unmittelbar, „in einem Zuge“, zu verwirklichen. Diese Zusatzforderung, der Weltstaat anstelle aller Einzelstaaten, bedeutet den fünften Einspruch. Er beläuft sich auf einen „vereinfachten“ oder „undifferenzierten Kosmopolitismus“, auf den beim Stoiker Zenon von Kition angedeuteten staatlich homogenen Weltstaat.

Zugunsten einer Globalisierung des Rechtsgebotes spricht eine Analogie, die in der politischen Philosophie seit altersher eine Rolle spielt, die von Staaten und Individuen. Hier genügen zwei Belege: In Platons *Politeia* (II 368d–e, IV 434d) stellt sie ein zentrales Konstruktionsprinzip dar (zur Interpretation s. Höffe 1997b). Und nach Augustinus gibt es sowohl bei Individuen als auch bei Staaten zwei Lebensformen: die zwar bescheidene, aber zufriedene und angesehene, kurz: glücksverbürgende und die zwar reiche, aber auch habgierige und das Glück gefährdende Form (*De civitate dei* IV 3). In dem Umstand, daß nur Individuen rechtlich homogene und rechtlich primordiale Subjekte sind, findet die Analogie allerdings eine klare Grenze. Man kann zwar gemäß Platon die Streitigkeiten innerhalb eines Individuums mit denen innerhalb eines Staates vergleichen (z. B. *Politeia* IV 440 e f.), sogar von einem Kriegszustand im Individuum sprechen (*Phaidros* 246 a ff., beim Bild des Seelenwagens). Trotzdem ist der Staat strukturell mehr als ein ins Große entworfener Einzelmensch, denn seine letztentscheidenden Bausteine haben einen Rang, der den konfliktfähigen Bausteinen eines Individuums fehlt. Nicht Bedürfnisse und Interessen, auch nicht „Seelenteile“ wie Leidenschaft oder Vernunft, sondern lediglich Individuen sind Wesen eigenen Rechts: zurechnungsfähige Subjekte mit unveräußerlichen Menschenrechten.

Zweifellos trifft die globalistische Ansicht, Einzelstaaten hätten nur eine abgeleitete Bedeutsamkeit („a merely derivative significance“: Beitz 1979, 181 f.), zu; sie hat aber nicht die behauptete diskriminatorische Kraft. Der Umstand, daß kein Staat denselben rechtsmoralischen Rang wie ein Individuum hat, relativiert nicht bloß die Einzelstaaten, sondern auch den Weltstaat. Keiner von beiden – und auch nicht eine Religion oder Tradition – ist „Zweck an sich selbst“, sie dienen vielmehr dem einzigen (empirisch bekannten) Wesen, das einen intrinsischen moralischen Wert hat, dem einzelnen, aber nicht vereinzelt Menschen. Dieser bedarf aber, um seinen besonderen Wert im Zusammenleben mit seinesgleichen zu wahren, des öffentlichen Rechts. Infolgedessen ist jede Staatlichkeit subsidiär und hat doch, sofern sie letztlich den Individuen zugute kommt, einen rechtsmoralischen Rang. Und dieser Rang gebührt nicht erst dem Weltstaat, sondern schon jedem Einzelstaat, der sich sowohl intern, als qualifizierte Demokratie, als auch nach außen, in der Offenheit zur komplementären Weltrepublik, dem universalen Rechtsgebot unterwirft.

Globalisten fürchten, bei einer bleibenden Gültigkeit der Einzelstaaten gehe der universalistische Anspruch der Rechtsmoral verloren,

mindestens werde er abgeschwächt. In Wahrheit bleibt der universalistische Anspruch erhalten; er verbindet sich aber mit der Einsicht, daß im Fall moralisch legitimer Staaten kein umfassender Naturzustand besteht. Wie Individuen, so können zwar auch Staaten sich mit ihresgleichen streiten, und dasselbe trifft auf Bürger verschiedener Staaten zu, so daß sie – dort die Staaten, hier die Bürger – mangels einer zuständigen Rechtsordnung sich im Zustand der Rechtlosigkeit befinden. Die Rechtlosigkeit – so das *fünfte konstruktive Veto* – trifft aber nicht auf das Innere der Staaten zu, bedeutet also nur einen Restnaturzustand. Dieser hat freilich zwei Dimensionen: Hinsichtlich der Staaten zueinander besteht der zwischenstaatliche bzw. völkerrechtliche Naturzustand; und hinsichtlich der Bürger fremder Staaten, und zwar sowohl im Verhältnis untereinander als auch im Verhältnis zu den anderen Staaten, besteht der weltbürgerliche Naturzustand. Jedenfalls müssen die Staaten, weil sie im Inneren schon den Naturzustand überwunden haben, sich nicht auflösen, sondern lediglich diesen zweidimensionalen Restnaturzustand überwinden und sich auf die nur komplementäre, nicht alternative Weltrepublik einlassen.

Beim Föderalismus kann man modellhaft zwei Arten unterscheiden, einen dualen Föderalismus, der dem Trennprinzip, und einen kooperativen Föderalismus, der dem Verbundprinzip folgt. Beim dualen Föderalismus nehmen Bund und Gliedstaaten ihre (gesetzgeberischen, fiskalischen und administrativen) Aufgaben unabhängig voneinander wahr, so daß sich der Bund, wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten, auf die Bundesebene beschränkt und die Gliedstaaten im Rahmen ihrer Kompetenzen unmittelbar auf die einzelnen Bürger einwirken. Beim kooperativen Föderalismus dagegen werden, wie etwa in Deutschland, die Gesetzgebungskompetenzen weitgehend vom Bund wahrgenommen, der jedoch bei der Gesetzgebung in vielen Fällen der Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat bedarf und der sich bei der Ausführung seiner Gesetze auf die Länderverwaltungen angewiesen sieht. Weil die Weltrepublik lediglich ein Komplementärstaat ist, erscheint für sie nur das erste Modell als legitim: Die Einzelstaaten haben das – überdies sehr weit reichende – Recht auf eine eigene, von der Weltrepublik unabhängige Gesetzgebung und ebenso auf eine eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Und mit ihnen wirken die Einzelstaaten unmittelbar, ohne Vermittlung der Weltrepublik auf ihre Bürgerschaften ein, und werden von diesen Bürgerschaften ebenso unmittelbar ohne Vermittlung der Weltrepublik eingesetzt und kontrolliert.

10.3 Eine kontinentale Zwischenstufe

Einen *sechsten*, in sich zweiteiligen *Einspruch* erhebt niemand geringer als Kant. Nach dem ersten Teil könnte Kants Einwand – wegen seiner zu großen Ausdehnung sei der Weltstaat unregierbar (*Rechtslehre* § 61) – nur pragmatischer Natur sein. Das pragmatische Argument ist auch nicht neu, sondern wird schon von Bodin und Grotius vertreten (s. Kap. 8.1.3). Im Unterschied zu ihnen ist aber bei Kant die Unregierbarkeit oder, abgeschwächt, die chronische Ineffizienz des Weltstaates nur die – notwendige – Vorbereitung des zweiten, genuin rechtsmoralischen Teileinwandes. Dieser bringt zwar kein neues Argument; er expliziert aber die Tragweite der Unregierbarkeit: daß der Schutz „eines jeden Gliedes“ unmöglich werde. Mit der geographischen Ausweitung der Staatlichkeit verschwinde mehr und mehr die Fähigkeit, Gesetze durchzusetzen (vgl. *Frieden* VIII 367, Z. 13–15), so daß die Legitimationsgrundlage und Leitaufgabe, der Rechtsschutz, verloren gehe.

Hier erscheint die Globalisierung der Staatlichkeit nicht nur als kontraproduktiv, sondern sogar als sinnlos. Statt dem Rechtsschutz zur universalen Geltung zu verhelfen, zerstört der Weltstaat den schon bestehenden, regionalen Rechtsschutz, und die Welt fällt in Anarchie zurück (ebd. Z. 17). Bevor wir aber auf den Weltstaat verzichten, fragen wir zurück: Ist ein globaler Staat tatsächlich unregierbar, folglich eine globale Rechtsordnung zum Scheitern verurteilt? Für einen Zwergstaat wie Liechtenstein – 28 500 Einwohner – muß schon ein Kleinstaat wie die Schweiz mit ihren sechseinhalb Millionen Einwohnern als übergroß und die USA mit knapp 250 Millionen als ein Ungetüm erscheinen, ganz zu schweigen von Indien mit 850 Millionen und China mit 1,13 Milliarden Einwohnern. Wenn aber ein Gemeinwesen wie die Vereinigten Staaten, fast zehntausendmal so groß wie Liechtenstein und immer noch fast vierzig Mal so groß wie die Schweiz, sich gleichwohl regieren läßt, kann auch der sechste Einspruch den Weltstaat nicht rundum diskreditieren. Er beläuft sich nur auf das relative und zugleich konstruktive Veto, die Weltrepublik so einzurichten, daß sie trotz ihrer Größe und der Heterogenität ihrer Glieder der Unregierbarkeit entkommt. Zu diesem Zweck empfiehlt sich eine politische Innovation: Eine Weltrepublik muß nicht dem Muster der Vereinten Nationen folgen und Großstaaten wie die USA, Indien und China direkt mit Zwergstaaten wie Andorra, Liechtenstein

und den Bahamas zusammenführen. Sie kann auch politische Einheiten von kontinentaler oder subkontinentaler Größe dazwischenschieben. Diese hätten nach dem Muster der Europäischen Union die meisten Probleme „im eigenen Haus“ zu behandeln und die nur wenigen Restprobleme der Weltrepublik zu überlassen. Das *sechste konstruktive Veto* verlangt also, zwischen die bestehenden Einzelstaaten und die zu schaffende Weltrepublik großregionale, kontinentale oder subkontinentale Zwischeneinheiten einzuschieben.

Der Gedanke von transnationalen, aber nicht globalen Einheiten taucht schon bei Kant auf, da er „eine Menge solcher“, nämlich völkerstaatlicher „Korporationen“ in Erwägung zieht (*Rechtslehre*, § 61). Er erörtert sie aber nicht als Zwischenstufe zur Weltrepublik, sondern als deren Alternative. Folgerichtig muß er sie mit dem Argument verwerfen, daß der Kriegszustand dann zwischen ihnen herrsche. Das Argument entfällt jedoch bei der hier vorgeschlagenen, gestuften Staatlichkeit. In Übereinstimmung mit dem Prinzip Subsidiarität werden zwischen Individuum und Weltstaat intermediäre Staatlichkeiten, insbesondere der Einzelstaat und die großregionale Einheit, zwischen geschoben.

Zugunsten der neuen Einheit, einer transnationalen, aber nicht globalen Organisation, sprechen mindestens noch fünf weitere Gründe: Weil die großregionale Zwischenstufe den Einheiten kollektiver Identität näher steht, fällt es ihnen leichter, deren Besonderheiten zu berücksichtigen. Weil ohnehin viele Aufgaben Nachbarschaftsprobleme sind, muß man Fernstehende mit ihnen nicht behelligen. Weil man über ein größeres Maß an kultureller, sozialer und rechtlicher Gemeinsamkeit verfügt, wird die Problemlösung erleichtert und dabei eine größere Verbundenheit gestiftet. Weiterhin wird die subsidiäre und föderale Qualität einer Weltrechtsordnung gestärkt und nicht zuletzt der Gefahr eines Zentralismus entgegengesteuert. Durch die großregionalen politischen Einheiten wird nun die Weltrepublik kräftig entlastet, so daß sie nur für drei Gruppen von Aufgaben zuständig ist: für Aufgaben, die die Grenzen der Großregionen überschreiten oder die von vornherein die gesamte Welt betreffen; und unter wohldefinierten Bedingungen ist die Weltrepublik eine Appellationsinstanz für innerregionale Streitigkeiten.

Die Frage, ob die Zwischenstufe zwischen den bisherigen Staaten und der neuen Weltrepublik für Erdteile zuständig ist und dann fünf Einheiten umfaßt: Europa, Afrika, Asien, den pazifischen Raum und Nord- und Südamerika, oder ob man die Zahl der „kontinentalen

Rechts- und Friedensorganisationen“ erweitert oder überhaupt ihre Grenzen anders zieht, ist sowohl politisch als auch rechtlich eminent wichtig, gleichwohl von systematisch sekundärer Bedeutung. Nicht sekundär ist dagegen die Einsicht, daß es für die großregionalen Organisationen, nimmt man Europa zum Vorbild, zwei Grundmodelle gibt: als Wahlorganisation die Europäische Union und als Pflichtorganisation die Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), zusätzlich die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (vgl. Höffe 1996, Kap. 11.2). Ein Pflichteuropa und ein analoges Pflichtafrika, Pflichtamerika ... konzentrieren sich auf die rechtsmoralisch gebotenen Aufgaben, insbesondere auf die kollektive Sicherheit nach innen und nach außen, auf den Schutz der Menschenrechte und auf die Behandlung grenzüberschreitender Umweltbelastungen. Ein Wahleuropa dagegen und ebenso ein Wahlafrica, Wahlamerika ... gehen über das, was die Menschen, seien es Individuen oder Staaten, einander schulden, bewußt hinaus. Sie interessieren sich beispielsweise zusätzlich für einen größeren Binnenmarkt, für eine Bündelung des handelspolitischen Einflusses in der Welt und vielleicht eine darüber hinausgehende Stärkung des eigenen politischen Gewichts.

10.4 Der zweifache Weltgesellschaftsvertrag

Mit seinen zwei Dimensionen weist der internationale Naturzustand eine Komplikation auf, die dem üblichen Theorem des Naturzustandes fehlt, vom Prinzip Föderalismus aber bekannt ist: Wegen der Komplikation braucht es einen doppelten Gesellschaftsvertrag. In der Vereinbarung, die den völkerrechtlichen Naturzustand überwindet, im „völkerrechtlichen Gesellschaftsvertrag“, rechtfertigt sich die Weltrepublik vor den Staaten der Welt und in der Vereinbarung zur Überwindung des weltbürgerlichen Naturzustandes, im „weltbürgerlichen Gesellschaftsvertrag“, vor den Bürgern der Welt, den Individuen selbst. In beiden Fällen kommt es auf eine universale Zustimmungsfähigkeit und auf einen distributiv-kollektiven Vorteil an.

Eine weitere Komplikation des Weltgesellschaftsvertrages, die Zweistufigkeit eines (Welt-)Rechts- und eines (Welt-)Staatsvertrages, kennen wir schon vom üblichen Theorem (s. Kap. 2.4). Wir erläutern diese Komplikation exemplarisch an der völkerrechtlichen Dimension: Im Weltrechtsvertrag unterwerfen sich die Staaten zwangsbefug-

ten Regeln und lösen den primären völkerrechtlichen Naturzustand durch ein gemeinsames Recht, ein Völkerrecht, ab. Solange die Realisierung dieses Rechts allein von den Parteien, den Einzelstaaten, abhängt, ist es ein im wörtlichen Sinn anarchisches, herrschaftsfreies Recht. Dieses unterliegt denselben drei Wirklichkeitsdefiziten, die den Einzelstaat rechtfertigen (s. Kap. 4.1): Die Frage, ob das Völkerrecht verletzt wird, die weitere Frage, wie man einer etwaigen Verletzung begegnet, und die dritte Frage, wie man Streitfälle löst, entscheiden die betroffenen Parteien. Da also eine dreifache, jetzt internationale Privatjustiz herrscht, stellt das bloße Völkerrecht nur eine halbe Rechtslösung dar, der die zweite Hälfte fehlt: die gemeinsamen, öffentlichen Gewalten. Deren Inbegriff, der Weltstaat, geht aus der zweiten Stufe des Weltgesellschaftsvertrages hervor:

Im Weltstaatsvertrag vereinbaren die Staaten, allen Streit, einschließlich der fallgerechten Auslegung des Völkerrechts, „auf zivile Art, gleichsam durch einen Prozeß, nicht auf barbarische (nach Art der Wilden), nämlich durch Krieg“ zu entscheiden (Kant, *Rechtslehre*; § 61). Die hier relevante, rechtliche Zivilisiertheit löst sich von aller Willkür und Gewalt der streitenden Parteien und überantwortet das Völkerrecht öffentlichen Gewalten, eben einem Weltstaat, des näheren der subsidiären und föderalen Weltrepublik. Deren demokratischer Legitimation stehen drei Strategien offen: Nach der (exklusiven) Bürgerlegitimation geht der Weltstaat aus dem Willen eines die gesamte Weltbevölkerung umfassenden, globalen Staatsvolkes hervor. Nach der (exklusiven) Staatenlegitimation entscheidet allein der Wille aller Einzelstaaten. Bei der zweiteiligen bzw. kombinierten Legitimation kommt es schließlich auf den doppelten Willen, sowohl auf den aller Staaten als auch den der Weltbevölkerung, an.

Weil die Individuen die legitimatorische Letztinstanz bilden, erscheint die erste Legitimationsstrategie als angemessen, und unter Berufung auf Ockhams Rasiermesser lassen sich die Einzelstaaten als zusätzliche Legitimationsinstanz eliminieren. Dagegen spricht aber das Recht auf Einzelstaatlichkeit, vielleicht auch der Umstand, daß die Interessen von Kollektiven sich nicht auf die Summe der Interessen ihrer Mitglieder reduzieren lassen (zu dieser schwierigen Frage s. Kap. 14.2). Weil die Einzelstaaten sowohl die Interessen der Bürger als auch etwaige Kollektivinteressen der Bürgerschaften repräsentieren, könnte man umgekehrt, und erneut mit Ockhams Rasiermesser, die erste Legitimation eliminieren und sich auf die zweite Strategie konzentrieren wollen. Dagegen spricht aber das den Einzelstaat komplementierende Weltbür-

gertum, einschließlich der „staatenkreuzenden Zugehörigkeiten“. Infolgedessen scheiden beide Exklusivstrategien aus, und als legitimato- risch sachgerecht verbleibt die dritte Legitimationsstrategie: Die Welt- republik gewinnt ihre demokratische Legitimation durch eine Verbin- dung von Bürgerlegitimation mit Staatenlegitimation.

Dieser Umstand hat jenen komplexeren Begriff von Volkssouverä- nität zur Folge, den wir ebenfalls vom Prinzip Föderalismus kennen: Alle Gewalt der Weltrepublik geht von seinem doppelten Staatsvolk aus, von der Gemeinschaft aller Menschen und von der aller Staaten. Beide verzichten von sich aus auf einen Teil ihrer Souveränität, um im Gegenzug ihre Rechte gesichert zu erhalten. Dabei wiederholt sich die Aufgabe der Proto-Gerechtigkeit. Die von den öffentlichen Gewalten Betroffenen müssen sich in zweierlei Hinsicht niemals „bloß als Mit- tel, sondern auch als Zweck“ behaupten (vgl. Kant, *Rechtslehre*, § 55, VI 345; s. Kap. 3.5): formal als Teil des (Welt-)Volkes, von dem alle Gewalt ausgeht, und material als ein Teil derjenigen, deren Vorteil zu besorgen ist.

Aus dem doppelten Weltstaatsvertrag folgt die föderalistische Zwei- teilung des Gesetzgebers. Wie beim gewöhnlichen Bundesstaat, so hat auch beim Weltbundesstaat das oberste Organ, die (globale) Legisla- tive, zwei Kammern. Das Weltparlament besteht aus einer Vertretung der Staaten, dem Weltrat, und aus einer Vertretung der Bürger, dem Welttag. Die erste Kammer, die Staatenkammer bzw. das Weltstaaten- parlament, läßt sich mit dem deutschen Bundesrat oder dem nordame- rikanischen Senat vergleichen, die zweite Kammer, die Weltbürger- kammer bzw. das Weltbürgerparlament, mit dem deutschen Bundes- tag und dem nordamerikanischen Kongreß.

Schon das Zusammenwirken beider Kammern wirft eine Fülle konkreter Fragen auf, denen wir hier nur sehr knapp nachgehen können. Zu klären ist beispielsweise, ob das legislatorische Initiativ- recht beiden Kammern oder nur einer zukommt, ferner, in welcher Kammer zuerst entschieden wird, nicht zuletzt die Frage, wie man mit unterschiedlichen Entscheidungsgründlagen der beiden Kammern legt sich eine Teilung der prioritären Zuständigkeit nahe. So dürfte die Staa- tenkammer für die völkerrechtlichen Aufgaben, namentlich die zwis- chenstaatliche Sicherheit und den zwischenstaatlichen Frieden, prior- itär zuständig sein, die Bürgerkammer dagegen für die weltgesell- schaftlichen Aufgaben, namentlich den sozialen und ökologischen Weltmarkt.

Eine andere Frage richtet sich auf die Wahl der Parlamentarier: Sol- len beispielsweise die Mitglieder der Weltstaatenkammer von den Bür- gern direkt gewählt werden (wie die Mitglieder des nordamerikani- schen Senates oder des schweizerischen Ständerates) oder indirekt über die nationalen Parlamente (wie die Mitglieder des österrei- chischen Bundesrates), oder sollen sie von den nationalen Regierungen entsandt werden (wie die Mitglieder im deutschen Bundesrat oder in der Kommission der Europäischen Union) oder von der Weltregie- rung aus den einzelnen Staaten heraus ernannt werden (wie die kana- dischen Senatoren)? Der subsidiäre Charakter der Weltrepublik spricht gegen das kanadische Modell und für eine Wahl von seiten der Staaten. Damit deren gesamte Bürgerschaft und nicht bloß deren Re- gierungen vertreten sind, die Opposition dagegen übergangen wird, legt sich die direkte Wahl nahe. Allerdings droht die vom US-ameri- kanischen Modell bekannte Gefahr, daß die Staatenkammer mehr von den Interessen der politischen Parteien als denen der Staaten bestimmt und dann der Föderalismus vom Parteienstaat unterhöhlt wird.

Eine weitere Frage betrifft das Mandat: Haben die Staatenvertreter ein freies oder, wie im deutschen Bundesrat und im Ministerrat der Europäischen Union, ein gebundenes, imperatives Mandat? Üblicher- weise sind demokratische Abgeordnete nicht durch Instruktionen ge- bunden. Wenn allerdings die Interessen der Parteien Vorrang vor de- nen der Staaten erhalten, wäre ein gewisses imperatives Mandat, näm- lich eine Rahmenvorgabe sinnvoll.

Diese wenigen Hinweise bestätigen eine generelle Regel: daß die normativen Gesichtspunkte der Philosophie bestenfalls eine negative, aber keine positive Auswahl erlauben. Statt dessen lassen sie Raum für die Erfahrung, einschließlich ihrer wissenschaftlichen Erforschung. Und da die Einrichtung einer Weltrepublik eine neuartige Aufgabe darstellt, sind auch die politische Phantasie, ferner Urteilsfähigkeit und Augenmaß gefragt, nicht zuletzt ein schrittweises und erfah- rungsoffenes Vorgehen, das das Prinzip Übergangsphase um den Ge- sichtspunkt „Versuchslabor Weltrepublik“ ergänzt.

Besondere Schwierigkeiten tauchen bei der Zusammensetzung des Staatentages auf: Nach dem Grundprinzip der Demokratie „one man, one vote“ könnten Kleinstaaten wie Andorra, Monaco oder pazifische Inselstaaten („Ozeanien“) sich auf das Vorbild der Vereinten Natio- nen, ihrer Generalversammlung, berufen und dasselbe Gewicht wie Großstaaten, etwa die USA, Indien oder China verlangen. Gegen das Prinzip Bevölkerungszahl spricht aber schon der pragmatische Ein-

wand, daß die größeren Staaten einen derart extremen Machtverlust erfahren, daß mit ihrer Zustimmung nicht zu rechnen ist und die Weltrepublik gar nicht zustande kommt. Weitere Realisierungsbarrieren tauchen vom Standpunkt großregionaler Zusammenschlüsse auf: Während staatsethische Überlegungen zu ihren Gunsten sprechen (s. Kap. 11.3), geht vom Prinzip Bevölkerungszahl der Anreiz zum Nichtzusammenschluß aus. Denn andernfalls ist man im Staatenrat nur noch mit einer einzigen Stimme, also einem Bruchteil der vorherigen Stimmenzahl, vertreten. Es entsteht sogar ein Anreiz zur Zersplitterung, ein Fragmentierungsdruck: Um ihr Gewicht im Weltrat zu erhöhen, ist es für föderalistische Staaten besser, sich in bloße Konföderationen aufzulösen, auf daß die bisherigen Teilstaaten eine eigene Stimme und die gesamte Konföderation mehr Stimmen erhalten.

Gegen das Bevölkerungsprinzip sprechen aber nicht bloß pragmatische, sondern auch subsidiaritätstheoretische Argumente: Da sich die politische Herrschaft letztlich vom Individuum her legitimiert, läßt es sich schwerlich rechtfertigen, daß die Bürger kleinerer Staaten deutlich, die der Zwergstaaten sogar extrem bevorteilt werden. Immerhin verfügt gegenwärtig ein halbes Prozent der Weltbevölkerung über mehr als 25 % der Stimmen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, so daß die betreffenden Staaten bevölkerungsmäßig um den Faktor 50 überrepräsentiert sind. Nicht weil es in militärischer oder wirtschaftlicher Hinsicht *Großmächte* gibt, die aus nationalem Egoismus oder gar aus hegemonialer Arroganz ohnehin ihre Zustimmung verweigern, ist das „one state, one vote“-Prinzip aufzugeben, sondern weil von der Bevölkerung her gesehen *Großstaaten* und ebenso: mittelgroße und kleine Staaten existieren. Nähme man allerdings im Gegenzug die Bevölkerung zum Maß, so erhielten vier Staaten – China, Indien, die ehemalige Sowjetunion und die Vereinigten Staaten – fast die absolute Mehrheit.

Offensichtlich überzeugen beide Lösungen deshalb nicht, weil es zwei gleichermaßen legitime, aber gegenläufige Gesichtspunkte gibt: Während ein „radikaler Föderalismus“ jedem Staat das gleiche Gewicht zubilligt, weist das genannte Subsidiaritätsmoment die Bevölkerungszahl als Kriterium aus. Nach der deshalb erforderlichen mittleren und zugleich vermittelnden Lösung darf es weder ein Gewicht proportional zur Bevölkerung geben, denn dann würde die Eigenstaatlichkeit kleiner Staaten vernachlässigt, noch darf das „one state, one vote“-Prinzip herrschen, da es vergißt, daß die Analogie von Staaten mit Individuen nur begrenzt gültig ist. Die Lösung besteht in einer

Stimmenstaffelung. Nach dem Muster des deutschen Bundesrates oder auch der Kommission der Europäischen Union sind den Kleinstaaten weniger, Großstaaten mehr Stimmen zu geben, beiden aber nicht genau proportional zur Bevölkerung. Nach einem Vorschlag von Thomas Pogge könnte man ein Wurzelprinzip einführen: Man stelle die Einwohnerzahl jedes Staates in Millionen fest und gebe ihm dann so viele Sitze, wie es der Quadratwurzel dieser Zahl entspricht. Danach erhielten die Schweiz und Österreich je 3, die Niederlande 4, Großbritannien und Frankreich je 7, Deutschland 9, die USA 16 und China 33 Sitze. Um nicht allen Staaten unter der Millionengrenze erst im Zusammenschluß einen Sitz zu geben, könnte man ihnen schon ab einer Mindestgröße, etwa 250 000 Einwohner, einen Sitz zusprechen. Selbst bei diesem Wurzelprinzip blieben freilich – schwächere – Anreize zur Zersplitterung und zum Nichtzusammenschluß. Dies ändert sich, wenn sich die Weltrepublik nicht direkt aus den Einzelstaaten, sondern aus großregionalen Zusammenschlüssen bildet.

Die Frage nach der angemessenen Vertretung wiederholt sich bei der Bürgerkammer. Nimmt man eine Weltbevölkerung von 6 Milliarden Einwohnern und ein Parlament von 600 Abgeordneten an, so verträte jeder Abgeordnete 10 Millionen Bürger, was sich auf eine extreme Bürgerferne beliefe. Selbst wenn man die Bürgerkammer auf das Doppelte erweitert, hätte jeder der dann 1200 Abgeordneten noch je fünf Millionen Bürger zu vertreten, bei wachsender Weltbevölkerung sogar sechs bis acht Millionen. Schon Bürgerschaften von der Größe der Schweiz oder Österreichs müßten sich also mit einem einzigen Bürgervertreter begnügen, während viele Kleinstaaten und alle Kleinststaaten ohne einen eigenen Bürgervertreter blieben. Will man aber erneut das Wurzelprinzip einführen, so werden nicht bloß die Bürgerschaften größerer Staaten ein zweites Mal geringer gewichtet. Für die Bürgerkammer ist auch nicht leicht einsichtig, warum überhaupt die Staatengrenzen als Kriterium dienen dürfen.

Selbst bei einem eigenen Bürgervertreter stellt sich die Frage, wie er die heterogenen und oft konkurrierenden Interessen seiner Wählerschaft wahrnehmen soll. Der Staatsvertreter hat es leichter, steht er doch für kollektive, folglich eher homogene Interessen ein. Als Ausweg aus dem Dilemma der Bürgervertreter bietet sich an, daß sie sich nicht mit dem Staat, dem sie entstammen, identifizieren, sondern mit gewissen Interessen oder Ansichten, freilich ohne zu Lobbyisten der entsprechenden Verbände zu degenerieren. Auch dann bleibt es aber schwierig, für Gruppen von fünf bis zehn Millionen Menschen eine

annähernd so homogene Interessenlage vorzustellen, daß sie sich durch einen einzigen Parlamentarier vertreten läßt. Eine Erweiterung der Bürgerkammer auf viele Tausend Mitglieder wiederum würde nicht nur finanzielle oder organisatorische Schwierigkeiten schaffen, sondern auch die ureigene Aufgabe eines Parlaments gefährden, wonach die Entscheidungen wesentlich dem Plenum zufallen müssen und nicht den Vorabentscheidungen kleiner Ausschüsse überlassen bleiben dürfen. Unlösbar sind die Schwierigkeiten freilich nicht. Man kann nämlich das Instrument der Ausschüsse und andere Formen der Repräsentation innerhalb von Repräsentationsorganen demokratisch fortentwickeln. Außerdem wird das Weltparlament durch die bloß subsidiären Aufgaben und durch die großregionale Zwischenstufe entlastet.

11. Wider einen globalen Leviathan

Die Auseinandersetzung mit dem ersten Einspruch – der Weltstaat sei überflüssig, da sich die Welt auch ohne Staat ordnen lasse – führt zu einem Modell, das sich bei drei weiteren Einsprüchen bewährt. Die komplementäre, ebenso subsidiäre wie föderale Weltrepublik hält den Einsprüchen des demokratischen Pazifismus, des Kommunitarismus und des Globalismus sowie der Befürchtung einer Unregierbarkeit stand. Bevor wir das Modell für „endgültig“ tragfähig erklären, bleiben noch drei gewichtige Einsprüche zu erörtern: daß der Weltstaat die Freiheit und daß er den zum kollektiven Wohlergehen erforderlichen Wettbewerb gefährde und daß außerdem eine notwendige Voraussetzung, eine globale Öffentlichkeit, fehle. Die drei Einsprüche laufen in der einen Frage zusammen: Ist der Weltstaat nicht ein globaler Leviathan?

Leviathan heißt im Alten Testament ein Tier – ein Krokodil, eine Schlange oder ein Drache –, das sich durch überwältigende Macht auszeichnet (Psalmen 74,15; 104,26; Jesaja 27,1; Hiob 3,8 und 40,25 ff.). Daß der Gründungsvater der neuzeitlichen Staatsphilosophie, Hobbes, den Staat und seinen Repräsentanten, den Fürsten, mit diesem Ungeheuer vergleicht, muß abschrecken. Der Leviathan nimmt aber im berühmten Titelkupfer (vgl. Bredekamp 1999) des gleichnamigen Werkes menschliche Gestalt an und thront hinter und über einer friedlichen Landschaft, die überdies Wohlstand ausstrahlt. Derart in den Dienst menschlicher Zwecke gestellt, fordert der Leviathan nicht Angst und Schrecken heraus, folglich auch nicht einen umfassenden Widerspruch, sondern erneut nur die gezielte Korrektur.

Wie der Einzelstaat, so muß auch die Weltrepublik zum Zweck von Frieden und Recht eine überragende Macht sein. Sie darf aber nicht schlechthin überragend sein, sondern lediglich für ihre eng begrenzten Aufgaben. Anders als Hobbes' Leviathan ist sie nicht Herr über die geistlichen Dinge; und selbst im weltlichen Bereich muß sie, sofern überhaupt der Staat gefragt ist, die Staatlichkeit mit anderen staatsförmigen Instanzen teilen. Vor allem ist ihre Macht so zu organisieren, daß der Mißbrauch, zumal der große, so gut wie unmöglich wird. Außer einer Bekräftigung der schon genannten Prinzipien der globa-