

# Konstitutionalisierung des Völkerrechts und die Legitimationsprobleme einer verfassten Weltgesellschaft.<sup>1</sup>

Jürgen Habermas\*

*Abstract: Starting with a decisive conceptual move--a differentiation among statehood, democratic constitution and civic solidarity, this essay explores the idea of a political constitution for a world society. It puts forth the non-state concept of a legally constituted international community that obligates nation-states to co-exist peacefully and authorizes them to guarantee the basic human rights of their citizens. Doing so, it detaches the notion of a constitutionalization of international laws from the idea of a world republic. Doing so, the essay addresses the Nagelian problem, distinguishing between the legitimate expectations and demands of cosmopolitan and national citizens, and demonstrating how potential conflicts between these two sets of expectations and demands can be institutionally cushioned and processed. It examines how the legitimation requirements of a democratically constituted world society without a world government could be satisfied, provided that nation-states and their populations undergo certain learning processes in global democracy.*

MIT DEN MONSTRÖSEN Massenverbrechen des 20. Jahrhunderts haben die Völkerrechtssubjekte die Unschuldsvermutung, auf die sich Interventionsverbot und Immunität gegen völkerrechtliche Strafverfolgung stützten, verwirkt. Das Völkerrecht hat sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges freilich nicht nur in Reaktion auf Angriffskriege und Massenverbrechen weiter entwickelt; die Innovationen erschöpfen sich nicht im Regime der Sicherheits- und Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen. Innerhalb wie außerhalb der Vereinten Nationen haben sich Formen des internationalen Regierens auf Gebieten der Energie und Umwelt, der Finanz und Handelspolitik, der Arbeitsbeziehungen, des organisierten Verbrechens und des Waffenhandels, der Bekämpfung von Epidemien usw. entwickelt. Im Gleichschritt mit Gemeinsamen Märkten und Währungen bilden sich zudem kontinentale Staatenverbindungen heraus. Das beschleunigte inkrementalistische Wachstum internationaler Organisationen lässt sich auch als Antwort auf den Steuerungs- und Regelungsbedarf verstehen, der sich aus der zunehmenden Interdependenz einer im Entstehen begriffenen, sich funktional ausdifferenzierenden Weltgesellschaft ergeben hat. Gleichzeitig ist mit diesen Innovationen im Völkerrecht zwischen Zivilisationen, die durch

---

\*JÜRGEN HABERMAS is recognized as one of the most distinguished and influential philosophers in the world.

<sup>1</sup> Der Text reproduziert Teile aus meiner Replik auf die Beiträge in: P. Niesen, B. Herborth (Hg.), Anarchie der kommunikativen Freiheit (Suhrkamp), Frankfurt/Main 2007, 406-459

eine oder mehrere der großen Weltreligionen geprägt sind, der interkulturelle Verständigungs- und Interpretationsbedarf gewachsen.

Im selben Zeitraum ist die Souveränität der Völkerrechtssubjekte nicht nur im Rahmen der internationalen Gemeinschaft formal, z. B. im Hinblick auf das elementare Recht, über Krieg und Frieden zu entscheiden, eingeschränkt worden. Die Nationalstaaten haben in Funktionsbereichen, worin sie bis zum letzten großen Globalisierungsschub (während des letzten Viertels des 20. Jahrhunderts) mehr oder weniger unabhängig entscheiden konnten, de facto einen erheblichen Teil ihrer Kontroll- und Steuerungsfähigkeiten verloren.<sup>2</sup> Das gilt für alle klassischen Staatsfunktionen, sowohl für die Sicherung von Frieden und physischer Sicherheit wie auch für die Garantie von Freiheit, Rechtssicherheit und demokratischer Legitimation. Seit dem Ende des *embedded capitalism* und der entsprechenden Verschiebung im Verhältnis von Politik und Markt zugunsten globalisierter Märkte wird der Staat auch, und vielleicht am härtesten, in seiner Rolle als Interventionsstaat getroffen, der für die soziale Sicherheit seiner Bürger aufkommen muss.

Diese historischen Entwicklungen lassen sich in der Theoriebildung nicht ignorieren; deshalb ist es nicht hilfreich, an den staatsfixierten Gedankenfiguren des 18. Jahrhunderts festzuhalten. Es scheint mir aussichtsreicher zu sein, Kants Idee der weltbürgerlichen Verfassung auf der gebotenen Abstraktionsstufe mit dem Ziel aufzunehmen, den Gedanken einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts<sup>3</sup> von dem aus guten Gründen verworfenen Gedanken einer Weltrepublik zu lösen.<sup>4</sup>

Andererseits sind es gerade die erwähnten historischen Entwicklungen, die an ein ungelöstes Folgeproblem erinnern. Mit dem dichter

---

<sup>2</sup> *Transformationen des Staates?*, herausgegeben von Stephan Leibfried und Michael Zürn, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2006; Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens and Peter Mayer, *Transforming the State?*, (Palgrave/McMillan) Hampshire 2007

<sup>3</sup> Dieser Gedanke hat nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem unter deutschen Völkerrechtlern Anklang gefunden: vgl. vor allem Chr. Tomuschat, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind*, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, (1999) Vol. 281 (Martinus Nijhoff), den Haag 2001; ferner J.A. Frowein, *Bilanz des 20. Jahrhunderts – Verfassungsrecht und Völkerrecht*, in: H. Lehmann (Hg.) *Rückblicke auf das 20. Jahrhundert*, Göttingen 2000, 35-54; B-O. Bryde, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts*, *Der Staat* 42, 2003, 62-75. Allgemein: Angelika Emmerich-Fritsche, *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*, Berlin: Duncker & Humblot 2007; A. Peter, *Die Zukunft der Völkerrechtswissenschaft: Wider den epistemischen Nationalismus*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67(2007).

<sup>4</sup> J. Habermas, *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, in: ders., *Die postnationale Konstellation* (Suhrkamp), Frankfurt Main 1998, 91-192. An der staatlichen Form einer kosmopolitischen Demokratie halten hingegen fest Daniele Archibugi and David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy* (Polity), Cambridge 1995 und David Held, *Democracy and the Global Order* (Polity), Cambridge 1995); zur Idee der föderalen Weltrepublik vgl. Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung* (Beck) München, 1999).

werdenden Netz internationaler Institutionen auf der einen und dem Kompetenzverlust der Nationalstaaten auf der anderen Seite öffnet sich nämlich eine Schere zwischen dem neuen Legitimationsbedarf, der mit einem Regieren jenseits des Nationalstaates entsteht, und den bekannten Institutionen und Verfahren der Legitimationsbeschaffung, die bislang nur innerhalb der nationalstaatlichen Öffentlichkeit halbwegs funktionieren. Aus demokratietheoretischer Sicht trifft die empirisch gut begründete Diagnose von der „Gleichzeitigkeit nationalstaatlicher Entlegitimierung und der Notwendigkeit des Zugriffs überstaatlicher Politik auf nationalstaatliche Legitimationsressourcen“, die Ingeborg Maus verschiedentlich vorgetragen hat,<sup>5</sup> einem neuralgischen Punkt. So beruhen beispielsweise die Institutionen der Europäischen Union auf der rechtlichen Grundlage internationaler Verträge, üben aber Entscheidungskompetenzen aus, die so tief in den gesellschaftlichen Verkehr der Mitgliedstaaten eingreifen, dass sie auf dieser Grundlage allein nicht mehr legitimiert werden können.<sup>6</sup>

Die Anwälte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts müssen, wenn sie die Demokratie nicht ganz abschreiben wollen, wenigstens Modellvorstellungen für ein institutionelles Arrangement entwickeln, das neuen Formen des Regierens in entgrenzten Räumen eine demokratische Legitimation sichern kann. Auch ohne den Rückhalt staatlicher Souveränität müsste sich das gesuchte Arrangement an die bestehenden, aber unzureichenden Legitimationswege des demokratischen Rechtsstaates *anschließen*, diese jedoch durch eigene Legitimationsleistungen *ergänzen*. Im folgenden möchte ich zunächst an einen andernorts skizzierten Vorschlag zu einer politischen Verfassung der Weltgesellschaft erinnern und einen speziellen Einwand erläutern (1); in Reaktion auf diesen Einwand unterscheide ich die Legitimationserwartungen der Weltbürger und der Staatsbürger und zeige, wie mögliche Konflikte zwischen ihnen institutionell aufgefangen und bearbeitet werden können (2); schließlich gehe ich auf die Frage ein, wie die Legitimationsanforderungen einer demokratisch verfassten Weltgesellschaft ohne Weltregierung befriedigt werden könnten – vorausgesetzt, dass sowohl aufseiten der Nationalstaaten wie aufseiten der Bevölkerungen bestimmte Lernprozesse stattfinden (3).

### I. Ein globales Dreiebenensystem und Nagel's Problem

Der entscheidende begriffsstrategische Zug, mit dem ich Autoren wie Hauke Brunkhorst folge,<sup>7</sup> besteht in der Dekomposition jener drei, in der

<sup>5</sup> I. Maus, Vokssouveränität und das Prinzip der Nichtintervention in der Friedensphilosophie Immanuel Kants, in: H. Brunkhorst (Hg.), Menschenrechte und bewaffnete Intervention, 88-116; dies., Verfassung und Vertrag. Zur Verrechtlichung globaler Politik, in: Niesen, Herborst (2007), 350-382

<sup>6</sup> Zu den Folgen des Scheiterns einer Europäischen Verfassung J. Habermas, Europa in der Sackgasse, in: ders., Ach Europa (Suhrkamp) Frankfurt/Main 2008

<sup>7</sup> Hauke Brunkhorst, »Demokratie in der globalen Rechtsgenossenschaft«, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Sonderheft Weltgesellschaft, 2005, S. 330-348; Hauke Brunkhorst, „Die Legitimationskrise der Weltgesellschaft. Global Rule of Law,

historischen Gestalt des demokratischen Rechtsstaates eng miteinander verklammerten Elemente von Staatlichkeit, demokratischer Verfassung und staatsbürgerlicher Solidarität. Während die politische Verfassung und die solidarische Mitgliedschaft in einer Assoziation freier und gleicher Rechtsgenossen auch über nationale Grenzen hinausgreifen können, bleibt die Substanz des Staates - die Handlungs-fähigkeit und die administrative Macht eines hierarchisch organisierten Gewaltmonopolisten – letztlich an eine staatliche Infrastruktur gebunden. Einfachheitshalber erinnere ich mit einigen Zitaten aus einer früheren Arbeit<sup>8</sup> an die nicht-staatliche Konzeption einer verfassten internationalen Gemeinschaft, die die Nationalstaaten zum friedlichen Verkehr miteinander verpflichtet und dazu autorisiert, d.h. mit der „Souveränität“ ausstattet, auf ihrem Territorium jeweils die Grundrechte ihrer Bürger zur gewährleisten. Die internationale Gemeinschaft verkörpert sich in einer Weltorganisation, die die Erfüllung dieser Funktionen überwacht und erforderlichenfalls gegen Regelverletzungen einzelner Regierung einschreitet. Allerdings soll die Weltorganisation auch auf diese elementaren Aufgaben beschränkt sein. Aus diesem Grunde ist im politischen System der Weltgesellschaft die supranationale Ebene von einer transnationalen Ebene zu unterscheiden:

In einem globalen Mehrebenensystem würde die klassische Ordnungsfunktion des Staates, also die (Ausfalls) Garantie von Sicherheit, Recht und Freiheit, einer *supranationalen* Weltorganisation übertragen, die sich auf die Funktionen der Friedenssicherung und der globalen Durchsetzung der Menschenrechte spezialisiert. Die Weltorganisation wäre jedoch von den immensen Aufgaben einer Weltinnenpolitik entlastet, die darin bestehen, einerseits das extreme Wohlstandsgefälle der stratifizierten Weltgesellschaft zu überwinden, ökologische Ungleichgewichte umzusteuern und kollektive Gefährdungen abzuwehren, andererseits eine interkulturellen Verständigung mit dem Ziel einer effektiven Gleichberechtigung im Dialog der Weltzivilisationen herbeizuführen. Diese Probleme erfordern einen anderen Modus der Bearbeitung im Rahmen von *transnationalen* Verhandlungssystemen. Sie können nämlich nicht auf direktem Wege, durch den Einsatz von Macht und Recht gegenüber unwilligen oder unfähigen Nationalstaaten gelöst werden. Die Probleme einer Weltinnenpolitik berühren vielmehr die eigene Logik grenzüberschreitender Funktionssysteme und den Eigensinn von Kulturen und Weltreligionen, mit denen sich die Politik auf dem Wege von klugem Interessenausgleich und intelligenter Steuerung sowie durch hermeneutische Aufgeschlossenheit ins Benehmen setzen muss (S. 346).

---

Global Constitutionalism und Weltstaatlichkeit“, in: Weltstaat und Weltstaatlichkeit, herausgegeben von Matthias Albert und Rudolf Stichweh, Wiesbaden: VS 2007, S. 63-109.

<sup>8</sup> J. Habermas, Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?, in: ders., Zwischen Naturalismus und Religion (Suhrkamp) 2005, 324-365 (Seitenzahlen im Text beziehen sich auf diese Ausgabe)

Während die Weltorganisation hierarchisch aufgebaut ist und für ihre Mitglieder bindendes Recht setzt, sind die Interaktionsformen auf transnationaler Ebene heterarchisch geprägt. Der zweite begriffsstrategisch wichtige Zug besteht nun in der Unterscheidung zwischen sektoral organisierten Netzwerken, die auf der Ebene von Expertengremien die Entscheidungen unabhängiger kollektiver Akteure aufeinander abstimmen, einerseits und einem zentralen Verhandlungssystem, das über bloßes Interdependenzmanagement hinaus politische Aufgaben übernimmt, andererseits:

Auf der Bühne *transnationaler* Netzwerke und Organisationen verdichten und überlappen sich heute schon die Einrichtungen, die den wachsenden Koordinationsbedarf einer zunehmend komplexen Weltgesellschaft befriedigen. Aber die *Koordinierung* der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure ist eine Regelungsform, die nur für eine bestimmte Kategorie grenzüberschreitender Probleme ausreicht. Für im weiteren Sinne, technische Fragen (wie die Standardisierung von Maßen, die Regelung von Telekommunikation oder die Katastrophenvorsorge, die Eindämmung von Epidemien oder die Bekämpfung des organisierten Verbrechens) genügen Verfahren von Informationsaustausch, Beratung, Kontrolle und Vereinbarung. Weil der Teufel überall im Detail sitzt, verlangen auch diese Probleme den Ausgleich widerstreitender Interessen. Aber sie unterliegen den sich von Fragen genuin politischer Natur, die wie etwa die verteilungsrelevanten Fragen der weltweiten Energie und Umwelt, der Finanz- und Wirtschaftspolitik in tief verankerte und schwer bewegliche Interessenlagen nationaler Gesellschaften eingreifen. Im Hinblick auf diese Probleme einer künftigen Weltinnenpolitik besteht ein *Gestaltungs- und Regulierungsbedarf*, für den einstweilen sowohl der institutionelle Rahmen wie die Akteure fehlen. Die bestehenden politischen Netzwerke sind funktional spezifiziert und bilden im besten Falle inklusiv zusammengesetzte, multilateral arbeitende Organisation, in denen, wer immer sonst noch zugelassen ist, die Regierungsvertreter die Verantwortung tragen und das Sagen haben. Sie bilden jedenfalls in der Regel keinen *institutionellen Rahmen* für gesetzgeberische Kompetenzen und entsprechende politische Willensbildungsprozesse. (S.336)

Das zentrale Verhandlungssystem, so der Vorschlag, würde über generalisierte Zuständigkeiten verfügen; allerdings würde es die Flexibilität von staatlichen Regierungen, die ihren Blick auf das Ganze richten können, mit der nicht-hierarchischen Verfassung einer multilateralen Organisation gleichberechtigter Mitglieder verbinden. Aber nur regional ausgedehnte, zugleich repräsentative und durchsetzungsfähige Regimes könnten eine solche Institution handlungsfähig machen. Neben den „geborenen“ Weltmächten wie den USA, China, Indien oder Russland müssten sich benachbarte Nationalstaaten und ganze Kontinente (wie Afrika) nach dem Muster einer, freilich erst noch handlungsfähig gewordenen EU zusammenschließen, um dieser Bedingung zu genügen. Die unwahrscheinliche Konstellation, mit der die ganze Konstruktion steht und fällt, verlangt jedenfalls eine politische Machtkonzentration bei

wenigen *global players*. Diese Konzentration müsste den zentrifugalen Kräften einer funktionalen Ausdifferenzierung der Weltgesellschaft abgerungen werden. Um zu prüfen, ob der *point of no return* schon verpasst ist,<sup>9</sup> muss man neben den normativen auch die systemischen Entwicklungen im Blick behalten.

Selbst wenn dieser Rahmen etabliert wäre, fehlten immer noch die kollektiven Akteure, die solche Beschlüsse umsetzen könnten. Ich denke an *regionale Regime*, die für ganze Kontinente ein hinreichend repräsentatives Verhandlungsmandat haben und über die nötige Implementationsmacht verfügen. Die Politik könnte den spontan entstandenen Regelungsbedarf einer systemisch, also naturwüchsig integrierten Weltwirtschaft und Weltgesellschaft auf intentionale Weise nur befriedigen, wenn die mittlere Arena von einer überschaubaren Anzahl von *global players* eingenommen würde. Diese müssten stark genug sein, um wechselnde Koalitionen bilden, flexible Machtgleichgewichte herstellen und - vor allem in Fragen der Strukturierung und Rahmensteuerung des weltweiten ökologischen und wirtschaftlichen Funktionssystems verbindliche Kompromisse aushandeln und durchsetzen zu können. Auf diese Weise würden auf der transnationalen Bühne die internationalen Beziehungen, wie wir sie bisher kennen, in modifizierter Gestalt fortbestehen modifiziert schon deshalb, weil unter einem effektiven Sicherheitsregime der Vereinten Nationen auch den mächtigsten unter den *global players* der Rückgriff auf Krieg als legitimes Mittel der Konfliktlösung verwehrt sein würde. (S. 336f.)

Die unterste, aber tragende „nationale“ Ebene des politischen Systems der Weltgesellschaft würde nach dieser Vorstellung von den Staaten eingenommen, aus denen sich heute die Vereinten Nationen zusammensetzen. Die politische Verfassung dieser Mitglieder müssten zwar den rechtsstaatlichen Prinzipien der Weltorganisation genügen, aber die Rede von „Nationalstaaten“ suggeriert einen falschen Vergleich mit jener ersten Generation der in Europa entstandenen Nationalstaaten und berücksichtigt nicht die breite Variation der Entwicklungspfade anderer Staaten, die aus Einwanderungsgesellschaften (USA, Australien), aus alten Imperien (China), aus dem Zerfall neuer Imperien (Russland), aus der europäischen Dekolonisierung (Indien, Afrika, Südostasien) usw. hervorgegangen sind. In unserem Zusammenhang ist vor allem wichtig, dass diese Nationalstaaten bei allen sonstigen Unterschieden die wichtigste Quelle für die demokratische Legitimation einer verfassten Weltgesellschaft darstellen. Daraus ergibt sich insbesondere die Forderung, dass der Legitimationstransfer auch innerhalb der regionalen Regime nicht abreißen darf. Das berührt das Problem, mit

---

<sup>9</sup> Diesen Eindruck kann man gewinnen, wenn man jene Netzwerke informeller, jedenfalls klarer politischer Verantwortung weitgehend entzogener Rechtsschöpfungen betrachtet, die Anlass geben, den Begriff des „globalen Verwaltungsrechts“ einzuführen: vgl. das Symposium on Global Governance and Global Administrative Law in the International Legals Order (Special Editors Nico Kirsch and Benedict Kingsburg) in: *European Journal of International Law*, Vol. 17, 1, February 2006

dem es die Europäische Union in ihrem jetzigen Entwicklungsstadium vor allem zu tun hat: Wie weit muss die Union staatlichen Charakter annehmen, um selber den Legitimationsstandards ihrer Mitgliedstaaten zu genügen?

Bevor ich – wenigstens unter dem Gesichtspunkt begrifflicher Konsistenz - prüfe, ob die Legitimationskette über alle Ebenen einer politisch verfassten Weltgesellschaft hinweg halten könnte, möchte ich auf ein spezielles Legitimationsproblem eingehen, das sich aus dem Verzicht auf den staatlichen Charakter der Weltorganisation ergibt. In einem Kommentar zur meinem Vorschlag sieht Rainer Schmalz-Bruns den Kern des Problems darin, „die unentbehrlichen Momente von Staatlichkeit in einer abstrakten Fassung“ für die verfassungsrechtliche Zählung einer gewaltförmigen Weltpolitik bereitzustellen und „kontextadäquat zu respezifizieren“.<sup>10</sup> Er meint jedoch, dass in der vorgeschlagenen Architektur eine Lücke klafft. Die „Lücke“ bestehe vor allem zwischen den Legitimationserwartungen der *Weltbürger* auf der einen und denen der *Staatsbürger* auf der anderen Seite. *Weltbürger* orientieren sich an universalistischen Standards, denen die Friedens- und Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen ebenso gehorchen soll wie eine Weltinnenpolitik, die unter den *global players* ausgehandelt wird. Aber *Staatsbürger* messen das Verhalten ihrer Regierungen und Verhandlungsführer in diesen internationalen Arenen nicht in erster Linie an *globalen* Gerechtigkeitsstandards, sondern vor allem an der effektiven Wahrnehmung *nationaler bzw. regionaler* Interessen. Auch wenn dieser Konflikt in den Köpfen derselben Bürger ausgetragen würde, müssten die Legitimitätsvorstellungen, die sich im kosmopolitischen Bezugsrahmen der internationalen Gemeinschaft entfalten, mit den Legitimationserwartungen kollidieren, die auf den nationalen Bezugsrahmen des jeweils eigenen politischen Gemeinwesens bezogen sind.

Schmalz-Bruns stützt sich auf ein Argument von Thomas Nagel, um allerdings gegen Nagel selbst den Schluss zu verteidigen, dass eine demokratische Verrechtlichung der Weltpolitik nur in einer – wie auch immer reflexiv gestuften Weltrepublik als möglich *gedacht* werden könne. Er zitiert Nagel mit der Überlegung: „I believe that the newer forms of international governance share with the old a markedly indirect relation to individual citizens and that this is morally significant. All these networks bring together representatives not of individuals, but of state functions and institutions. Those institutions are responsible to their own citizens and may have to play a significant role in support of social justice for those citizens. But a global or regional network does not have a similar responsibility of social justice for the combined citizenry of all the states involved, a responsibility that if it existed would have to be

---

<sup>10</sup> R. Schmalz-Bruns, An den Grenzen der Entstaatlichung. Bemerkungen zu Jürgen Habermas' Modell einer ‚Weltinnenpolitik ohne Weltregierung‘, in: Niesen, Herboth (2007), 269-293. Vgl. auch den Review Essay von W.E. Scheuerman, Global Governance without Global Government? Habermas on Postnational Democracy, Political Theory Vol. 36, February 2008. 133-151

*exercised collectively by the representatives of the member states.*"<sup>11</sup> Die Hervorhebung des vorangehenden irrealen Konditionalsatzes signalisiert die Schlussfolgerung, auf die es Schmalz Bruns ankommt: Die politische Verantwortung der nationalen oder regionalen Regierungen gegenüber ihren eigenen Bürgern kann institutionell nur dann am Vorrang der univeralistischen Gerechtigkeitsmaßstäben einer politischen Weltverfassung relativiert werden, *wenn diese selbst einen staatlichen Charakter annimmt*. Denn nur in einem Weltstaat würde sich die Weltordnung aus dem Willen ihrer Bürger begründen. Nur in einem solchen Rahmen könne die demokratische Meinungs- und Willensbildung der Bürger *zugleich monistisch*, vom Einheitspunkt der Weltbürgerschaft ausgehend, und *effektiv*, also mit bindender Wirkung für die Implementierung der Beschlüsse und Gesetze organisiert werden.

Diesem Einwand möchte ich mit einer Differenzierung begegnen. Weil die politisch verfasste Weltgesellschaft aus Bürgern *und* Staaten besteht, kann der Legitimationsfluss der Meinungs- und Willensbildung nicht wie im Nationalstaat linear von den Bürgern zur Staatsgewalt verlaufen; vielmehr müssen wir zwei Legitimationswege berücksichtigen, von denen

- der erste von den Weltbürgern über eine aus staatsbürgerlich kontrollierten Mitgliedstaaten bestehende internationale Gemeinschaft zur Friedens- und Menschenrechtspolitik der Weltorganisation führt; während

- der zweite von den Staatsbürgern über einen entsprechenden Nationalstaat (und gegebenenfalls das jeweilige Regionalregime) zu dem transnationalen Verhandlungssystem führt, das *im Rahmen* der internationalen Gemeinschaft für Fragen der Weltinnenpolitik zuständig ist, sodass sich

- beide Wege in der Generalversammlung der Weltorganisation treffen, denn diese ist für die Interpretation und Fortentwicklung der politischen Verfassung der Weltgesellschaft und daher für den normativen Rahmen von beidem zuständig, sowohl der Friedens und Menschenrechtspolitik wie der Weltinnenpolitik.

## II. Individuen und Staaten als Subjekte einer Weltverfassung

Nach meiner Vermutung lässt sich Nagels begrifflicher Einwand gegen die demokratische Konstruktion einer *entstaatlichten* Weltverfassung von einer falschen Analogie in die Irre führen. Die Analogie zum Gesellschaftsvertrag legt im Hinblick auf die Konstitutionalisierung des Völkerrechts die gleiche Abstraktion eines Naturzustandes nahe, die in der Tradition des Vernunftrechts vorgenommen worden ist, um einen kritischen Maßstab für die Konstitutionalisierung des Staatenrechts zu gewinnen. Bei der *politischen Ermächtigung* einer aus Staatsbürgern verschiedener Nationen zusammengesetzten, einstweilen noch in einem vorpolitischen Zustand verharrenden Weltzivilgesellschaft geht es je-

---

<sup>11</sup> Th. Nagel, "The Problem of Global Justice," *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 33:2, (2005):113-147, at 139 ff.

doch um etwas anderes als um die *verfassungsrechtliche Bändigung* einer autoritären Staatsgewalt. Dem klassischen Fall ist das Gedankenexperiment eines „Ausgangs aus dem Naturzustand“ angemessen, welches die Staatsgewalt so rekonstruiert, *als sei* sie aus dem vernünftigen Willen freier und gleicher Individuen hervorgegangen. Aber angesichts unseres *gegenwärtigen* Dilemmas ist es *nicht* angebracht, von der legitimen Existenz der bereits verfassten Nationalstaaten abzusehen und auf einen vorstaatlichen Anfangszustand zurück-zugehen. (Im Folgenden werde ich allerdings eine robuste Vereinfachung vornehmen und davon absehen, dass sich noch kein eswegs alle Staaten zu demokratischen Rechtsstaaten entwickelt haben).

Jede begriffliche Konstruktion einer Verrechtlichung der Welt-politik muss heute von Individuen *und Staaten* als den beiden Kategorien von *weltverfassungsgebenden Subjekten* ausgehen. Als Gründungsmitglieder kommen die (wie wir annehmen wollen) legitimen Verfassungsstaaten schon mit Rücksicht auf ihre gegenwärtige Funktion ins Spiel, selbstbestimmte politische Lebensformen von Staatsbürgernationen zu gewährleisten. Neben den potentiellen Weltbürgern kommen die Staaten als Legitimationsquelle in Betracht, weil Staatsbürger – im besten Sinne patriotisch<sup>12</sup> - an der Erhaltung und Verbesserung der nationalen Lebensformen interessiert sind, mit denen sie sich jeweils identifizieren und für die sie sich – selbstkritisch auch im Rückblick auf die eigene nationale Geschichte – verantwortlich fühlen. Das Gedankenexperiment eines „zweiten Naturzustandes“ muss die staatlichen Kollektivsubjekte noch aus einem weiteren Grunde berücksichtigen. In einer Situation, in der es nicht um die *Bändigung* autoritärer Staatsgewalt, sondern um die *Erzeugung* politischer Handlungs-fähigkeiten geht, sind diejenigen Subjekte unersetzlich, die über die Mittel legitimer Gewaltanwendung schon verfügen und diese einer poli-tisch verfassten internationalen Gemeinschaft *zur Verfügung stellen* können.

Das Gedankenexperiment eines „zweiten Naturzustandes“ soll so angelegt werden, dass drei wesentliche Bedingungen erfüllt sind:

(a) der von Thomas Nagel analysierte Widerspruch zwischen den nor-mativen Maßstäben der Weltbürger und der Staatsbürger muss in einer monistisch verfassten politischen Ordnung entschärft werden können;

(b) der monistische Aufbau darf freilich nicht zu einer Mediatisierung der Staatenwelt durch die Autorität einer Weltrepublik führen, die sich über das innerstaatlich angesparte Vertrauenskapital und die entspre-chende Loyalität der Staatsbürger zu ihrer Nation hinwegsetzt;

(c) die Rücksichtnahme auf den nationalen Eigensinn staatlich organi-sierter Lebensformen darf wiederum nicht die Effektivität und verbind-liche Umsetzung der supra- und transnationalen Beschlüsse schwächen.

---

<sup>12</sup> J. W. Müller, *Constitutional Patriotism* (Princeton University Press), Princeton 2007

ad a). In dem skizzierten Dreiebenensystem wird die supranationale Ebene von einer Weltorganisation eingenommen, die unter zwei Aspekten betrachtet werden kann. Die Weltorganisation ist, soweit sie Interventions- und Regelungskompetenzen besitzt, auf die elementaren Ordnungsfunktionen der Friedensicherung und des Menschenrechtsschutzes *spezialisiert*; zugleich *repräsentiert* sie aber, soweit sie die internationale Gemeinschaft von Staaten und Bürgern integriert, *die Einheit* der globalen Rechtsordnung. Die Charta kann die Rolle einer kosmopolitischen Verfassung übernehmen, weil sie sich sowohl auf internationale Verträge wie auf innerstaatliche Referenden stützen soll, also (in Analogie zu der im europäischen Verfassungsentwurf verwendeten Formulierung) „im Namen der Bürger/innen und der Staaten der Welt“ verabschiedet würde. Eine Generalversammlung, die einerseits aus Repräsentanten der Weltbürger und andererseits aus Abgeordneten der demokratisch gewählten Parlamente der Mitgliedstaaten (alternativ aus je einer Kammer für die Repräsentanten der Weltbürger und der Staaten) zusammensetzte, träte zunächst als Konstituante zusammen und verstetigte sich dann – innerhalb des etablierten Rahmens einer funktional spezialisierten Weltorganisation – als ein Weltparlament, dessen *gesetzgebende* Funktion sich allerdings in der Interpretation und Fortentwicklung der Charta erschöpft.

ad b). Die Generalversammlung ist u.a. der institutionelle Ort für eine inklusive Meinungs- und Willensbildung über die Grundsätze transnationaler Gerechtigkeit, nach denen sich die Weltinnenpolitik richten soll. Diese Diskussion kann freilich den Pfaden einer philosophischen Gerechtigkeitsdiskussion schon deshalb nicht folgen,<sup>13</sup> weil sie durch die Zusammensetzung der Generalversammlung in bestimmter Weise präjudiziert wird: die Repräsentanten der Mitgliedstaaten und die Bürger/innen der Weltzivilgesellschaft müssen auch dann, wenn sie in Personalunion auftreten, *konkurrierende Gerechtigkeitsperspektiven in Einklang bringen*. Die Abgeordneten müssen die Repräsentation der Bürger ihres jeweils eigenen Nationalstaates mit der Aufgabe verbinden, die Interessen *derselben* Bürger in ihrer Eigenschaft als Weltbürger wahrzunehmen. Der Doppelstatus der Abgeordneten, die ja nicht die eine Hälfte ihrer Identität der anderen Hälfte aufopfern können, (bzw. die Einrichtung eines Systems von zwei entsprechenden Kammern) verhindert apriori Beschlüsse, welche das Existenzrecht der Staaten und der entsprechenden nationalen Lebensformen gefährden können.

In dieser Konstellation stellen sich die Grundsatzfragen transnationaler Gerechtigkeit unter *institutionell festgelegten* Prämissen. Zunächst erfordert die Einbeziehung aller Personen in eine weltbürgerliche Ordnung, dass jeder und jedem nicht nur politische und bürgerliche Grundrechte, sondern auch der „faire Wert“ dieser Rechte gewährleistet werden: Das bedeutet, dass den Weltbürgern Bedingungen garantiert werden, die *in Anbetracht des jeweiligen lokalen Kontextes erforderlich*

---

<sup>13</sup> So aber die Vorstellung von J. Cohen und Ch. Sabel in ihrer Kritik an T. Nagels methodischem Nationalismus: *Extra Republicam Nulla Justitia?*, *Philosophy&Public Affairs* 34,2, 2006, 147

sind, um die formal gleichen Rechte *effektiv in Anspruch nehmen* zu können. Auf dieser Basis müssen faire, d.h. für beide Seiten akzeptable *Grenzen zwischen nationaler und weltbürgerlicher Solidarität* festgelegt werden. Dieses heikle Problem stellt sich nicht nur im Hinblick auf Naturkatastrophen, Kriegszerstörungen, Epidemien usw., sondern in erster Linie im Hinblick auf die gegenseitigen Verpflichtungen, die aus den zunehmenden Kooperationen zwischen Staaten, Regierungen und Bevölkerungen erwachsen. Solche Kooperationen ergeben sich unvermeidlich im Zuge der steigenden Interdependenzen einer sich ausdifferenzierenden Weltgesellschaft. Mit der Inklusion der entferntesten Weltgegenden in *dieselben* Praktiken der Weltökonomie, der Weltkommunikation und der Weltkultur drängt sich die kritische Frage auf, wann die *besonderen* Pflichten nationaler Regierungen gegenüber den eigenen Staatsbürgern – auf der Grundlage reziprok anerkannter nationaler Grenzen und Identitäten - hinter jenen legalen Verpflichtungen zurücktreten müssen, die den Staaten aus ihrer Mitgliedschaft in der internationalen Gemeinschaft zuwachsen.

Diese Verpflichtungen der Staaten sind wiederum aus den Pflichten abgeleitet, die die Bürger begünstigter Staaten *als Weltbürger* gegenüber den Bürgern benachteiligter Staaten in *deren Rolle als Weltbürger* haben. Die Art dieser Fragestellung ist keineswegs neu; denn ähnliche Fragen stellen sich auch innerhalb einzelner Staaten. Wenn in föderalen Gemeinwesen wie der Bundesrepublik Deutschland die Verfassung einen Finanzausgleich zwischen Ländern und Regionen mit dem Ziel der Herstellung „gleicher Lebensverhältnisse“ verlangt, muss abgewogen werden, in welchen Fällen und Hinsichten die staatsbürgerliche Solidarität Vorrang vor dem landsmannschaftlichen Eigeninteresse der Einwohner der jeweils produktiveren und wohlhabenderen Länder beanspruchen darf. (Auf Einzelpersonen statt auf politische Einheiten bezogen, lässt sich übrigens auch der wirtschafts- und gesellschaftspolitische Streit zwischen den Liberalen, die „die Leistungsträger entlasten“, und den Sozialisten, die die „Umverteilung von unten nach oben“ stoppen wollen, als Kontroverse um den Vorrang staatsbürgerlicher Solidarität vor den besonderen Pflichten der privaten Gesellschaftsbürger gegenüber sich selbst und ihren Nächsten begreifen.)

ad c). Das Projekt einer Weltinnenpolitik ohne Weltregierung lässt die wichtige Frage offen, wer denn die hochherzig vereinbarten Grundsätze und Normen *durchsetzen* soll, wenn die Nationalstaaten ihren staatlichen Charakter, also auch ihr Gewaltmonopol behalten. Wie können überstaatliche Institutionen aussehen, die, obwohl Staaten gewissermaßen Staaten bleiben, für die Implementierung einer gerechten Weltordnung sorgen können? Das Modell des Mehrebenensystems beantwortet diese Frage getrennt nach Politikfeldern. Die Weltorganisation nimmt, weil sie den internationalen Frieden sichern und Menschenrechte schützen soll, eine hierarchische Stellung gegenüber den Mitgliedstaaten ein. Sie setzt notfalls Gewalt ein und greift auf ein Sanktionspotential zurück, das sie sich bei potenten und willigen Mitgliedern „ausleiht“. Nach der bekannten Logik von Sicherheitssystemen - und im Rahmen einer angemessen reformierten Weltorgani-

sation - kann sich eine solche Praxis in dem Maße einspielen, wie die souveränen Staaten lernen, sich auch als solidarische *Mitglieder* der internationalen Gemeinschaft zu verstehen.

Auf der transnationalen Ebene wächst ein Koordinationsbedarf zwischen Funktionssystemen, der heute schon von internationalen Organisationen mehr oder weniger effektiv bearbeitet wird. Wie erwähnt, ist das ist allerdings eher bei technischen Fragen der Fall, die von Experten beantwortet werden können und keine tiefsitzenden Interessengegensätze berühren. Ganz anders verhält es sich mit Problemen, die Umverteilungsfragen berühren und zwischen den Staaten eine positive Handlungskoordination verlangen. Einstweilen fehlen Institutionen und Verfahren, die nötig wären, um in genuin weltpolitischen Fragen Programme sowohl zu *beschließen* wie weiträumig zu *implementieren*. Ebenso fehlen geeignete Akteure, die in diesen Fragen Kompromisse aushandeln und für die Durchsetzung fair ausgehandelter Beschlüsse sorgen können.

### III. Legitimationsanforderungen und Lernprozesse

Nachdem ich das Konzept einer möglichen Weltordnung entworfen habe, komme ich auf die Ausgangsfrage zurück, unter welchen Bedingungen eine entsprechend politisch verfasste Weltgesellschaft, auch ohne staatlichen Charakter anzunehmen, demokratisch legitimiert werden kann.

*Auf der supranationalen Ebene* entsteht ein doppelter Legitimationsbedarf: Auf der einen Seite müssen die Verhandlungen und Beschlüsse der Generalversammlung legitimiert werden, auf der anderen Seite die gesetzgebende, exekutive und rechtsprechende Praxis der übrigen Organe (Sicherheitsrat, Sekretariat, Gerichte). Der Legitimationsbedarf ist in beiden Fällen qualitativ verschieden, aber er kann beide Male nur gedeckt werden, wenn sich eine *funktionsfähige Weltöffentlichkeit* herausbildet.<sup>14</sup> Aufmerksam beobachtende und relevanzempfindliche zivilgesellschaftliche Akteure müssen für die entsprechenden Themen und Entscheidungen weltweit Transparenz herstellen und den Weltbürgern die Möglichkeit geben, dazu informierte Meinungen zu bilden und Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahmen können über die Wahlen zur Generalversammlung effektiv werden.

Im Hinblick auf die anderen Organe einer entsprechend reformierten (und gerichtlich ausgebauten) Weltorganisation fehlt diese Rückkopplung. Dieses fehlende Glied in der Legitimationskette muss gegen *die Art* des Legitimationsbedarfs abgewogen werden. Die Generalversammlung folgt (auch bisher schon) als völkerrechtlicher Gesetzgeber der Logik einer eigensinnigen Explikation von Menschenrechten. Auf supranationaler Ebene fallen deshalb in dem Maße, wie sich die internationale

---

<sup>14</sup> vgl. den eher skeptischen Bericht über einschlägige empirische Untersuchungen von P. Nanz, J. Steffek, *Zivilgesellschaftliche Partizipation und die Demokratisierung internationalen regierens*, in: Niesen, Herborh (2007), 87-110

Politik an dieser Entwicklung orientiert, Aufgaben an, die *eher juristischer als politischer Natur* sind. Eine diffuse und nur mit der schwachen Sanktionsgewalt von *shaming and naming* bewehrte Weltöffentlichkeit kann die gesetzgebenden, exekutiven und gerichtlichen Entscheidungen der Weltorganisation gewiss nur einer weichen Kontrolle unterwerfen. Aber kann dieser Mangel nicht durch interne Kontrollen aufgewogen werden? Zum einen durch verstärkte Einspruchrechte der Generalversammlung gegen Beschlüsse des (reformierten) Sicherheitsrates, zum anderen durch Klagerechte einer vom Sicherheitsrat mit Sanktionen belegten Partei vor einem mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten Internationalen Gerichtshof.

Soweit sich die Praxis und das Zusammenspiel dieser Organe an rechtsstaatliche Prinzipien und Verfahren hält, die das Ergebnis langfristiger demokratischer Lernprozesse widerspiegeln, kann man sich vielleicht damit abfinden, dass eine informelle Weltmeinung den noch offenen Legitimationsbedarf deckt. Denn die mobilisierende Kraft, die eine erregte Weltmeinung in kritischen Augenblicken der Weltgeschichte entfaltet und durch die Kanäle der nationalen Öffentlichkeiten an die Regierungen weitergibt, kann – wie das Beispiel der weltweiten Proteste gegen die völkerrechtswidrige Invasion des Iraks zeigt – eine nicht unerhebliche politische Wirkung haben. Die negativen Pflichten einer universalistischen Gerechtigkeitsmoral – die Pflicht zur Unterlassung von Menschheitsverbrechen und von Angriffskriegen – sind in allen Kulturen verankert und korrespondieren glücklicherweise den juristisch präzisierten Maßstäben, anhand deren die Organe der Weltorganisation ihre Entscheidungen auch intern rechtfertigen müssen. Das Vertrauen in die normative Kraft der justizförmigen Verfahren zehrt von einem Legitimationsvorschuss, den die exemplarischen Geschichten bewährter Demokratien gewissermaßen für das Menschheitsgedächtnis bereitstellen.

Anderer Art ist der Legitimationsbedarf, der *auf transnationaler Ebene* anfällt. Die unter den global players ausgehandelten weltinnenpolitischen Regelungen behalten aus der Perspektive der betroffenen Bevölkerungen einen Hauch von klassischer Außenpolitik. Gewiss, Kriegführung als Mittel der Konfliktlösung ist ausgeschlossen; aber der normative Rahmen der kosmopolitischen Verfassung bindet die machtgesteuerte Kompromissbildung zwischen ungleichen Partnern nur an gewisse Vermeidungsgebote. Die *fairness* der Ergebnisse kann nicht ganz unabhängig vom Mechanismus des Mächtegleichgewichts, u.a. der Fähigkeit zu kluger Koalitionsbildung gewährleistet werden. Das soll nicht heißen, dass auf dieser transnationalen Ebene der Diskurs zugunsten der klassischen Machtpolitik ausgeschaltet wäre. Diese behält *innerhalb des normativen Rahmens der internationalen Gemeinschaft* nicht mehr das letzte Wort. Im transnationalen Verhandlungssystem vollzieht sich der Interessenausgleich *unter dem Vorbehalt der Beachtung jener Gerechtigkeitsparameter, die in der Generalversammlung fortlaufend justiert werden*. Die machtgesteuerte Kompromissbildung lässt sich unter normativen Gesichtspunkten auch als eine Anwendung der supranational ausgehandelten Grundsätzen transna-

tionaler Gerechtigkeit begreifen. Allerdings darf „Anwendung“ dann nicht im judikativen Sinne einer Rechtsauslegung verstanden werden. Denn die Gerechtigkeitsprinzipien sind auf einer so hohen Abstraktionsstufe formuliert, dass der Ermessensspielraum, den sie offen lassen, politisch ausgefüllt werden muss.

Demokratische Legitimität der hier ausgehandelten Kompromisse beruht auf zwei Säulen. Wie bei internationalen Verträgen hängt sie einerseits ab von der Legitimität der Verhandlungspartner. Die delegierenden Mächte und Regionalregime müssen selber einen demokratischen Charakter annehmen. Angesichts des demokratischen Defizits, das selbst im exemplarischen Fall der Europäischen Union besteht, ist bereits diese Verlängerung der Legitimationskette demokratischer Verfahren über die nationalen Grenzen hinaus eine immens anspruchsvolle Forderung. Zum anderen müssen sich die nationalen Öffentlichkeiten soweit für einander öffnen, dass für die transnationale Politik im Inneren von regionalen Regimes und Weltmächten Transparenz geschaffen wird. Die delegierten Verhandlungsführer sind auf transnationaler Ebene nur dann mit einem demokratischen Mandat ausgestattet, wenn es gelingt, unter Bürgern, die auf die delegierenden Instanzen Einfluss nehmen können, eine politische Meinungs- und Willensbildung über die weltinnenpolitischen Weichenstellungen herbeizuführen.

Soviel zur Art des Legitimationsbedarfs, aber welche Lernprozesse sind nötig, bevor er in dem entworfenen institutionellen Rahmen befriedigt werden könnte? Bisher sollte es nur um die Frage der begrifflichen Konsistenz gehen. Aber solche Konstruktionen stehen immer im Zwielflicht: Sind es blauäugige Spekulationen oder bieten sie vielleicht doch eine Perspektive für den Ausweg aus einem handgreiflichen Dilemma?

Viele vermuten in der Vorstellung, dass potente Staaten für die effektive und unparteiliche Durchsetzung von UN-Recht regelmäßig ausreichende Sanktionsmittel zur Verfügung stellen, eine naive Verharmlosung staatlicher Gewalt. Dieser Verdacht trifft erst recht die weitergehende Vorstellung, dass das normativ eingebundene und pazifizierte Kräftespiel von regionalen Regimes und Weltmächten im *claireobscur* zwischen Innen- und Außenpolitik ein geeignetes Medium für eine mehr oder weniger faire Weltinnenpolitik werden könnte. Offensichtlich sind die Staaten und die Nationen, die wir kennen, *noch weit davon entfernt*, sich diesem normativen Ansinnen zu fügen. Wer sich über die Wucht nackter nationaler Machtinteressen und den Eifer der Kulturkämpfe noch Illusionen gemacht hatte, ist seit dem normativen Dammbruch, den der Politikwechsel der US-Regierung seit 2001 weltweit, von Russland über den Iran bis Japan zur Folge hatte, eines Besseren belehrt worden. Andererseits wird eine unverhohlene Politik der doppelten Standards auch nicht mehr als Normalität hingenommen. Diese inzwischen verbreitete Kritik begründet sich auch aus historischen Lernprozessen, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa und in anderen Weltregionen bereits eingesetzt haben.

Aus der Sicht einer politisch verfassten Weltgesellschaft müssen sich sowohl Regierungen wie Bevölkerungen neue Orientierungen zu

eigen machen und in diesem Sinne „lernen“. Natürlich können kleinere Staaten, die den Imperativen einer zunehmend globalisierten Wirtschaft und den Kooperationszwängen einer zunehmend komplexen Weltgesellschaft schutzloser ausgesetzt sind, eher Normen der Weltorganisation verinnerlichen. Sie können eher als die Weltmächte lernen, sich auch ohne die formale Preisgabe ihres Gewaltmonopols als Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und als Mitspieler in internationalen Organisationen zu verstehen.

Die faktische Entwicklung spiegelt sich auch auf der normativen Ebene der evolutionären Veränderung völkerrechtlicher Grundbegriffe. Der klassische Sinn von „Souveränität“ hat sich tatsächlich schon in einer von Hans Kelsen antizipierten Richtung verschoben: Der souveräne Staat soll heute als ein fehlbarer Agent der Weltgemeinschaft operieren; unter Androhung von Sanktionen folgt er dem Auftrag, innerhalb nationaler Grenzen allen Bürgern gleichmäßig die zu Grundrechten positivierten Menschenrechte zu garantieren. Unter der Hand verändert sich auch die Konzeption einer Rechtsgeltung, die sich bisher am positiven und „zwingenden“ Staatsrecht orientiert hat. Soweit die Kompetenzen der Rechtsetzung und der Rechtsdurchsetzung nicht mehr in derselben Hand liegen, ist eine wesentliche Voraussetzung dieser Konzeption nicht mehr erfüllt. In dem Maße wie sich die Schere zwischen überstaatlichen Instanzen, die Recht setzen, und den staatlichen Instanzen, die die Mittel legitimer Gewaltanwendung zur Durchsetzung des supranationalen Rechts in Reserve halten, öffnet, gleichen sich Völkerrecht und Staatsrecht in der Geltungsdimension heute schon aneinander an.

Der andere Lernprozess betrifft weniger die Regierungen als die Bevölkerungen, nämlich die Überwindung einer zähen, mit der Nationalstaatsbildung historisch verschränkten Bewusstseinslage. Im Zuge des regionalen Zusammenschlusses von Nationalstaaten zu global handlungsfähigen Akteuren muss sich das Nationalbewusstsein, also die bestehende Basis einer ohnehin schon hochabstrakten staatsbürgerlichen Solidarität, noch einmal erweitern. Eine Mobilisierung von Massen aus religiösen, ethnischen oder nationalistischen Motiven wird umso unwahrscheinlicher, je weiter sich die Toleranzsumutungen eines pluralistischen Staatsbürgerethos schon innerhalb nationaler Grenzen durchgesetzt haben. Insofern lässt sich auch die Einführung der europäischen Staatsbürgeridentität als Fortsetzung eines Prozesses begreifen, der zunächst innerhalb des Nationalstaates stattfindet: Schon in diesen Grenzen hat sich in Reaktion auf herausfordernde historische Erfahrungen und im Zuge der politisch-kulturellen Einbeziehung von Einwanderergruppen, die mit ihren Herkunftsländern vernetzt bleiben, ein wohlverstandener Verfassungspatriotismus als Grundlage der staatsbürgerlichen Integration wenigstens angebahnt.

Die nationalen Regierungen sind die Schrittmacher bei der vertraglichen Konstruktion neuer Rechtsverhältnisse, die sich in der Art einer *self-fulfilling prophecy* auswirken, wenn sie neue Praktiken in Gang setzen und selbsttragende Organisationen ins Leben rufen. Oft antizipiert diese Art der Rechtsetzung die Bewusstseinsveränderung, die sie bei den

Adressaten erst im Verlaufe einer stufenweisen Implementierung auslöst. Das gilt gleichermaßen für die politischen Eliten wie für die Bürger. Diese Normwirkungshypothese erklärt auch den Befund von Antje Wiener, dass die nationalen Eliten, die nach „Brüssel“ oder nach „Strassburg“ gehen, „europäischer“ denken als die, die an ihren nationalen Standorten bleiben.<sup>15</sup> Die Implikationen einer zunächst im Wortlaut akzeptierten rechtlichen Statusveränderung dringen erst im Zuge praktischer Erfahrungen in das Bewusstsein der breiten Bevölkerung ein. Anschaulichkeit gewinnt beispielsweise die europäische Staatsbürgerschaft über die Praktiken der Ein- und Ausreise ins europäische und nicht-europäische Ausland.

Das Bild einer mental trägen, im Erweiterungsprozess hinter ihren politischen Eliten „zurückbleibenden“ Bevölkerung ist nur die eine Seite der Medaille. Sobald sich die Eliten entschließen, politisch-existentielle Fragen wie die Annahme einer europäischen Verfassung zum Thema einer breiten, informierten und öffentlich dramatisierten Auseinandersetzung zu machen, kann eine Bevölkerung ihre Regierung auch überholen. Die „Unberechenbarkeit“ von Referenden erklärt sich auch daraus, dass eine politisch mobilisierte Bevölkerung unbekümmert um die Machterhaltungsinteressen der Berufspolitiker entscheiden kann. Die nationalen Eliten lassen beispielsweise in ihrem „europäischen Elan“ nach, sobald mit dem Handlungsspielraum der nationalstaatlichen Regierungen - mit der Rolle des französischen oder des deutschen Außenministers oder mit der Bedeutung des Präsidenten, des Bundeskanzlers oder des Premiers - die eigenen Kompetenzen und Selbstdarstellungsmöglichkeiten auf dem Spiel stehen. Die eigentümliche Dialektik zwischen den Lernprozessen der Bevölkerungen und der Regierungen spricht dafür, dass die Blockade, die beispielsweise in der Entwicklung der Europäischen Union nach dem Scheitern von zwei Referenden eingetreten und durch den Vertrag von Lissabon nicht wirklich überwunden worden ist, auf dem Wege der üblichen intergouvernementalen Vereinbarungen nicht aufgebrochen werden kann.

---

<sup>15</sup> A. Wiener, *Demokratischer Konstitutionalismus jenseits des Staates?*, in: Niesen, Herborth (2007), 173-198