

David Held

Zwischenschritte auf dem Weg zu einer kosmopolitischen Ordnung

Der »Islamische Staat« ist eine mittlerweile weltweit bekannte Terrororganisation, auch der Begriff des »Kriegs gegen den Terror« hat inzwischen weltweite Verbreitung gefunden. Unter dem Konzept der »Subprime-Märkte« konnten sich anfangs nur wenige Menschen etwas vorstellen, bevor die Allgemeinheit verstanden hatte, dass sie zu den Auslösern der weltweiten Finanzkrise von 2008 zählten. Außergewöhnliche Wetterereignisse im Südlichen Afrika deuteten die Menschen früher als Taten Gottes; heute glaubt man hingegen, dass sie von Menschenhand verursacht wurden und mithin das Ergebnis des Klimawandels sind. Was auf der lokalen Ebene geschieht, strahlt oftmals auf die ganze Welt aus. Gleichzeitig ziehen Ereignisse auf der internationalen Ebene eine Neuordnung auf lokaler Ebene nach sich.

Ein einzelnes Land kann zwar die stringentesten Regeln für die Regulierung der Genforschung verabschieden. Solange andere Länder jedoch solche Regeln ignorieren, wird das menschliche Genom unkontrollierten Manipulationen schutzlos ausgeliefert sein, so dass in Zukunft Menschen auf Bestellung produziert werden könnten. Die Doha-Welthandelsrunde konnte bislang nicht zum Abschluss gebracht werden, weil sich die aufstrebenden Mächte (allen voran Indien) weigerten, sich der »G2«-Gruppe (USA und EU) zu beugen. Dennoch werden die Handelsregeln auch heute noch weitgehend von den in der Welt führenden Staaten und regionalen Blöcken aufgestellt. Das hat für manche Länder tödliche Folgen: Die Subventionierung der Baumwollindustrie in den USA und der landwirtschaftlichen Nahrungsmittel in der EU beeinträchtigt die Lebenschancen und die Lebenserwartung anderer Menschen, so zum Beispiel die der Baumwoll-

produzenten Westafrikas. Die der Nichtverbreitung von Kernwaffen zugrunde liegenden Regelwerke wurden von den geopolitischen Siegern von 1945 verabschiedet. Aber wie überzeugend ist die Rechtfertigung dieser Regelwerke in der heutigen Weltordnung, die von einem sich verändernden Machtgleichgewicht gekennzeichnet ist? Aufstrebende Länder und andere Staaten könnten aufstehen und sagen: »Ihr habt sie, warum sollen wir sie also nicht auch haben dürfen?« Im Zeitalter der globalen Interdependenz ist es dringend erforderlich, eine Antwort auf die Frage zu geben, wer eigentlich die Regeln für den Umgang mit der genetischen Konstitution der Menschen, dem globalen Lebensraum, der Ressourcennutzung, dem Handel und der Sicherheit aufstellt. Wer was wann und warum geliefert bekommt, sind heutzutage keine Fragen mehr, die nur von einigen sich abkapselnden staatlichen Behörden zu beantworten sind – unabhängig davon, ob es sich dabei um demokratische oder undemokratische Staaten handelt.

Die starke Ausdehnung, hohe Dichte und schnellen Übertragungsraten globaler Netzwerkverbindungen schaffen eine Welt, die nicht nur riesige Chancen, sondern auch außerordentlich hohe Risiken in sich birgt. Die Chancen ergeben sich aus einer weltumspannenden ökonomischen Arbeitsteilung und der Existenz von Welthandelsabkommen, globalen Kommunikationsinfrastrukturen und einer regelbasierten multilateralen Ordnung, verbunden mit der wachsende Einsicht, dass wir uns unverzüglich den internationalen Herausforderungen stellen müssen. So bietet sich uns eine einmalige Aussicht auf Wohlstand, Entwicklung und friedliche Koexistenz. Die Risiken hängen mit dem Umstand zu-

sammen, dass die menschlichen Gemeinschaften nie zuvor so eng miteinander verwoben waren wie heute, wodurch die Geschichte eines einzelnen Landes auf fundamentale Weise mit denen anderer Länder verbunden sind. Wir leben in einer Welt ineinandergreifender Schicksalsgemeinschaften. Deshalb ist dies ein Zeitalter mit bedeutenden Verheißungen und kolossalen Herausforderungen. Zugleich ist das von der Menschheit erworbene Wissen kein Privileg der Elite mehr. Da große Teile des Wissens heutzutage weit verbreitet und im Internet zugänglich sind (für mehr als ein Viertel der Weltbevölkerung), können die Wissensbestände aus Wissenschaft und Kultur von vielfältigen Akteuren genutzt werden, ganz gleich, ob sie damit gute oder verwerfliche Absichten verfolgen.

In Anbetracht der Störanfälligkeit des internationalen Systems und der gleichzeitigen Demokratisierung des Wissens sah sich Martin Rees in seinem 2003 erschienenen Buch *Our Final Century* zu der Aussage veranlasst, die Chancen der Menschheit, das Ende dieses Jahrhunderts noch zu erleben, ohne vorher einen großen Rückschlag zu erleiden, stünden 50:50. Seine Warnung erscheint nicht unbegründet, wenn man in diesem Kontext das Konfliktpotenzial der weltweiten Krisenherde berücksichtigt: Israel/Palästina, zunehmende Unruhen im Mittleren Osten, Irak, Afghanistan, Libyen, die koreanische Halbinsel und Taiwan sowie grenzüberschreitende Bedrohungen wie Ebola, der Klimawandel oder der Verlust an biologischer Vielfalt.

Die Regeln des zwischenstaatlichen Systems und das Prinzip der Gebietshoheit wurden von denen festgelegt, die seit dem späten 16. Jahrhundert tatsächliche Macht ausübten. Es galt das Recht des Stärkeren. In der Moderne konnte sich das Konzept der Hoheitsgewalt nie ausschließlich auf die Rechte indigener Völker beziehen, zumal die Kolonialherren diese Rechte missachteten. Des-

halb wurde die Gebietshoheit durch effektiv ausgeübte Macht etabliert und abgesichert, indem das jeweilige Territorium kontrolliert und mit dem Aufstellen einer Flagge markiert wurde. Bis zur Gründung der Vereinten Nationen stach die Gebietshoheit alle anderen Werte aus und erhob den Anspruch auf Allgemeingültigkeit. Nach Gründung der UNO wurde Hoheitsgewalt dann mit Menschenrechten und demokratischen Standards zu einem instabilen Amalgam vermischt. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (USA, China, UdSSR/Russland, GB und Frankreich) waren in der Lage, die internationale Politik zu bestimmen (wenngleich der Einfluss der USA größer war als der aller anderen), während weniger mächtige Staaten mit Hilfe der Gesetzgebung und der Kontrolle ihrer Landesgebiete die Menschenrechte missachten konnten. Durch die Gründung des Systems der Vereinten Nationen, den Aufbau der EU und die Anfänge eines internationalen Systems für den Schutz der Umwelt wurden jedoch die ersten Zwischenschritte auf dem Weg zu einer universellen Verfassungsordnung eingeleitet. Obwohl sie klar definiert und mit einer klaren Zielrichtung versehen waren, wurden diese Zwischenschritte natürlich auf glitschigem Untergrund unternommen.

In diesem Kontext erfuhr der Begriff der Gebietshoheit im Völkerrecht einen Bedeutungswandel. Während in der Vergangenheit die Ausübung effektiver Macht gemeint war, stand der Begriff von nun an für eine prinzipiell rechtmäßige Herrschaft: eine Herrschaft, die demokratische Werte und Menschenrechtsnormen aufrechterhält. Die Ergänzung des Kriegsrechts durch Menschenrechtskonventionen erlaubte es, Grenzen zu setzen für all das, was Menschen im Krieg und bei anderen Formen organisierter Gewalt durch Staaten oder nichtstaatliche Akteure einander antun dürfen und was nicht. In diesen Abkommen wurden die Grundsätze der Rechenschaftspflicht und der Selbstbestim-

Vom Wandel der »Gebietshoheit«

mung festgeschrieben. Fest verankert wurden sie im Zusammenhang mit den Demokratisierungswellen, die sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und zu Beginn des 21. Jahrhunderts vollzogen haben und die vom Zusammenbruch der Sowjetunion, der Wahl Nelson Mandelas zum Präsidenten Südafrikas, dem Arabischen Frühling und den andauernden Protesten in Hongkong gekennzeichnet waren. In Europa kam es zu einer nicht minder bemerkenswerten Entwicklung: Der kriegerischste und zerstörerischste Kontinent der Geschichte kehrte Hobbes den Rücken und wandte sich Kant zu. Er schuf eine friedliebende Union, aus der Krieg unter den Mitgliedsstaaten zum ersten Mal verbannt wurde. Das Konzept der Gebietshoheit wurde jetzt nicht mehr als einheitliche und absolute Hoheitsgewalt aufgefasst, da Herrschaft von nun an auf mehreren Ebenen ausgeübt werden konnte und mit Staatsbürgerschaft in der heutigen Zeit die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Gemeinwesen gemeint ist – Städte, subnationale Regionen, Staaten und supranationale Verbände.

Natürlich gab es starke Gegenkräfte, die sicherstellen wollten, dass es nicht nur gefährlich, sondern allem Anschein nach unmöglich ist, Zwischenschritte auf dem Weg zu einer universellen Verfassungsordnung – was ich eine kosmopolitische Ordnung nenne – zu unternehmen. So missachtete der Krieg gegen den Terror das Völkerrecht, schwächte das System der Vereinten Nationen und sollte die USA und ihre Verbündeten in die Lage versetzen, das Zeitalter der Vormachtstellung des Westens weiter auszudehnen. Außerdem sollte er garantieren, dass die amerikanischen oder britischen Auffassungen von Macht und Herrschaft in der Welt vorherrschend bleiben. Dazu kam es aber nicht. Warum? Weil sich die Welt seit 1945 fundamental verändert hat. Das Recht des Stärkeren gilt heute nicht mehr. Die Menschenrechte und die Standards der Selbstbe-

stimmung dürfen nicht mehr einfach mit Füßen getreten werden. Freiheit kann nicht durch Krieg und organisierte Gewalt erungen werden. Ein dauerhafter Frieden ist nur möglich, wenn es eine Willenseinigung und aktive Mitwirkung der Vielen gibt. Da die Welt eine zunehmend multipolare Gestalt annimmt, verteilt sich Macht heutzutage auf eine wachsende Zahl von Akteuren.

Vor diesem Hintergrund lässt sich leichter nachvollziehen, warum im globalen Zeitalter Realismus, Staatsräson und staatliche Hegemonialansprüche engstirnige, einfalllose und kontra-produktive Strategien der *Das enge Korsett der Staatsräson* Politikgestaltung sind. Es wird deutlicher, dass der Kosmopolitismus der eigentliche Realismus unserer Zeit ist, denn er bildet einen tragfähigeren Rahmen für politische Aktivitäten als es die Realpolitik vermag. Die Globalisierung hat die Aufgabenstellung der Politik verändert. Ob es um Wirtschaft, Politik oder Sicherheit geht: Im Zeitalter der Interdependenz überschneiden sich globale Themen mit den auf lokaler Ebene behandelten Sachverhalten und werfen dadurch eine Vielzahl von drängenden, grenzüberschreitenden Fragen auf. Die Zielsetzungen der Staatsräson sind zu eng gefasst, als dass man mit ihnen den Herausforderungen des Klimawandels, des Wassermangels, der Pandemien, der Finanzmarktinstabilität und -reform und der internationalen Sicherheitsbedrohungen Herr werden könnte. Des Weiteren offenbaren das alte, beschränkte Clubmodell der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die G5-, G7- und G8-Gruppen und die kleine Gemeinschaft der Bürokraten in den Regulierungsbehörden und Zentralbanken, die seit dem Ende von Bretton Woods die Regeln für das Bankenwesen aufstellen (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht), dass solche Clubs unweigerlich ihre eigenen Interessen verfolgen und Beschlüsse mit komplexen Auswirkungen und Risiken fas-

sen, die schließlich in Gerichtsbarkeiten außerhalb ihrer eigenen Grenzen umgesetzt werden müssen.

Diese Probleme der Rechenschaftspflicht und der Politik wurden noch dadurch verschlimmert, dass sich das klassische liberale Modell der Ökonomie und der Politik, der sogenannte »Washington-Konsens«, in den späten 70er und in den 80er Jahren wieder durchgesetzt hat. Es versprach, dass die Verknüpfung der internen Marktentwicklung mit der internationalen Integration der Märkte der Schlüssel für Entwicklung und Wohlstand und alles andere nichts weiter als leere Rhetorik sei (Martin Wolf, *Why Globalization works*, 2004). Allerdings war das Modell weder in der Lage, die großen Erfolgsgeschichten der vergangenen zwei Jahrzehnte (u.a. China, Indien, Vietnam, Brasilien) hinreichend zu erklären, noch den Schaden anzuerkennen, den es selbst verursacht hat, als es im postsowjetischen Zeitalter beispielsweise in vielen lateinamerikanischen Ländern und auf aufstrebenden Märkten blindlings umgesetzt wurde. Darüber hinaus schränkt dieser Ansatz absichtlich den Raum ein, den die Politik auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene einnimmt, indem es vor allem die Bedeutung des Marktes als Schlüssel zu gemeinsamer Entwicklung und zur Lösung von Problemen hervorhebt. Dagegen werden die Externalitäten von Märkten, die Umweltzerstörung und die öffentlichen Güter, die für eine effiziente Funktionsweise der Märkte erforderlich sind (u.a. Gesundheit, Bildung, Verkehrsinfrastruktur und Regulierung), allesamt vernachlässigt oder in ihrer Bedeutung heruntergespielt. Auch die wachsenden wirtschaftlichen und politischen Ungleichheiten, die es innerhalb von Staaten, zwischen vielen Staaten und sogar auf internationaler Ebene gibt, werden von dem Modell dargestellt, als handele es sich um Naturerscheinungen.

Einige der bedeutendsten Errungen-schaften beim Aufbau von Rechtssystemen

und Institutionen im 20. Jahrhundert können als Fundament eines alternativen Politik- und Governance-Modells betrachtet werden. Sie bilden die bereits zuvor erwähnten Zwischenschritte auf dem Weg zu einer universellen Verfassungsordnung. Diese Entwicklungen begründen das Konzept der an Menschenrechte und demokratische Werte gebundenen, rechtmäßigen Autorität, das in unterschiedlichen Szenarien umgesetzt werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet kann politische Macht ausschließlich dadurch legitimiert werden, dass sie demokratisch ist und an der Achtung der Menschenrechte festhält. Außerdem wird die Verknüpfung von Gebiet, Gebietshoheit und rechtmäßiger Autorität im Prinzip dadurch aufgelöst, dass rechtmäßige Autorität von nun an auf mehreren Ebenen, nämlich der lokalen, subnationalen, nationalen und supranationalen Ebene, zur Geltung gebracht werden kann. Dementsprechend kann Staatsbürgerschaft als gleichwertige Mitgliedschaft in verschiedenen, sich überschneidenden politischen Gemeinwesen, welche für bürgerliche und politische Werte und Standards eintreten, aufgefasst werden. Dies ist in der EU bereits heute der Fall. Demzufolge gründet die Staatsbürgerschaft nicht auf der ausschließlichen Zugehörigkeit zu einem einzigen Gemeinwesen, sondern auf einem Fundament von Grundsätzen und Rechtsvereinbarungen, die die Menschen in den verschiedenen Gemeinwesen miteinander verbinden. Deshalb wäre es auch eine falsche Vorstellung von Patriotismus, wenn man – wie das allzu oft der Fall gewesen ist – unter diesem Begriff »Mein Land zuerst!« verstehen würde. Patriotismus bedeutet vielmehr, dass man sich den Normen und Werten der rechtmäßigen Autorität sowie den gemeinsamen und entsprechend verankerten bürgerlichen und politischen Grundsätzen verbunden fühlt.

Sofern dieses Konzept globaler Politik adäquat entwickelt wird, wird es sich zum

Ziel setzen, ein politisches Gemeinwesen zu schaffen, das sich aus mehreren Schichten und Ebenen zusammensetzt, die von Städten bis zu internationalen Zusammenschlüssen reichen und durch einen auf demokratischen Prinzipien und Menschenrechten basierenden Rechtsrahmen miteinander verbunden sind. Der Staat verschwindet in diesem Konzept nicht einfach von der Bildfläche. Er wird vielmehr zu einem der Stützpfiler, mit denen der Schutz und die Aufrechterhaltung der politischen Autorität, der Demokratie und der Menschenrechte in dem engmaschigen Netz globaler Kräfte und transnationaler Prozesse garantiert werden. Vielleicht noch wichtiger ist aber die Tatsache, dass dieses Konzept einer politischen Ordnung entspricht, die künftig nicht mehr ausschließlich auf Staatsräson und staatlichen Hegemonialbestrebungen basiert, sondern auf folgenden Grundsätzen des kosmopolitischen Zusammenschlusses:

- Alle Menschen haben den gleichen moralischen Wert (andernfalls hätte das Menschenrechtssystem keinen Sinn);
- aktive Handlungsfähigkeit und Selbstbestimmung (ansonsten könnten die einzigartigen Fähigkeiten des Menschen, zu denken und moralische Entscheidungen zu treffen, nicht anerkannt werden);
- gemeinsame Beratungen und Willenseinigung unter den Menschen (andernfalls wäre der demokratische Prozess eine Totgeburt).

Was diese Grundsätze kosmopolitisch macht, ist nicht nur ihr Anspruch auf Universalität, sondern auch die Ablehnung der These, dass die Entscheidungen, Rechte und Pflichten der Menschen immer in Staaten verankert und auf diese beschränkt sein müssen. Für diese Annahme hat es in der Demokratietheorie ohnehin nie eine Rechtfertigung gegeben. In einer Welt, in der sich die Schicksalsgemeinschaften überschneiden, müssen die der internationalen Politik zugrunde liegenden Prinzipien ihrer Form, ihrem Ausmaß

und ihrer Art der Verankerung nach kosmopolitisch sein.

Gelegentlich wird behauptet, dass kosmopolitische Grundsätze kulturelle Vielfalt und Unterschiede nicht nur ignorieren, sondern sogar leugnen. Das ist vollkommen falsch. Pluralismus und Kosmopolitismus sind nämlich die zwei Seiten derselben Medaille. Eine der Grundvoraussetzungen für Pluralismus ist

Pluralismus und Kosmopolitismus – zwei Seiten einer Medaille

die Existenz einer Reihe von Werten und Vereinbarungen, die die Möglichkeit kultureller Vielfalt und gerechter Unterschiede schützen und fördern. Der Katalog von Prinzipien, die diese Möglichkeit erst entstehen lassen, stimmt exakt mit dem überein, der auch das Fundament des Kosmopolitismus bildet. Die kosmopolitischen Grundsätze sind Voraussetzungen für die Eigenständigkeit und Selbstbestimmung des Menschen. Es handelt sich folglich um konstitutive Grundsätze des Zusammenlebens in Gemeinschaften, die einsehen, dass alle Menschen ein gleichwertiges Interesse an moralischen, sozialen und politischen Entscheidungen haben, die ausschließlich jenen Sachzwängen unterworfen sind, die sich aus der – nicht ungerechtfertigten – Begrenzung und Einschränkung von Entscheidungen und Tätigkeiten anderer Menschen ergeben. Das Schadensprinzip und, allgemeiner gesprochen, das Gerechtigkeitsprinzip sind in diesem Zusammenhang von größter Bedeutung. Gleichzeitig garantieren diese Prinzipien Pluralismus und Unterschiedlichkeit, weil sie die Grundlage für die Fähigkeit eines jeden Menschen sind, seinen eigenen Weg durch die Denkraster und die sich bekämpfenden Ideologien unserer Zeit zu finden.

Zu den Grundsätzen einer kosmopolitischen Ordnung gehören der egalitäre Individualismus, die Achtung vor unseren Mitmenschen und vor den gleichen Rechten und Pflichten eines jeden sowie die

Selbstbestimmung. In einer Welt, in der die Schicksalsgemeinschaften sich überlappen, können diese Grundsätze nur in den miteinander verflochtenen Gemeinschaften menschlichen Lebens verankert werden. Früher waren dies kleine Wohnsiedlungen, Ortschaften und Städte. Später umfassten diese Gemeinwesen große Gebiete und Zeitspannen, also Nationalstaaten. Heute bestehen sie aus der lokalen, nationalen und internationalen Ebene. Mit anderen Worten: Es gehören heutzutage alle Räume dazu, in denen Macht verankert ist und ausgeübt wird. Mit den im 20. Jahrhundert eingeleiteten Zwischenschritten wurde ein Weg aufgezeigt, der zu einer kosmopolitischen Ordnung führt. Es stellt sich nur folgende Frage: Können und wollen wir ihn überhaupt beschreiten?

Angesichts der in vielen Teilen der Welt wütenden Kriege und des totalen Stillstands bei der Bewältigung der dringendsten Probleme unserer Zeit erscheint das eher unwahrscheinlich. Großstädte und Staaten wurden schließlich auch nicht in kurzer Zeit errichtet. Dass dies beim Aufbau einer kosmopolitischen Ordnung

anders sein wird, ist daher äußerst unwahrscheinlich. Das Problem ist nur, dass der Klimawandel, der Ressourcenschwund, die weltweiten wirtschaftlichen Ungleichgewichte, die Finanzmarktinstabilität, die Verbreitung von Kernwaffen und andere drängende Probleme keinen Aufschub dulden und jetzt sofort unserer ganzen Kraft und einfallreichen Lösungen bedürfen. In dieser Hinsicht geben uns die universellen verfassungsmäßigen Zwischenschritte des 20. Jahrhunderts zwar Anhaltspunkte für die Art und Weise, wie wir den Weg in die Zukunft beschreiten sollen, was das Ziel dieses Weges ist und welche Gestalt und Struktur die internationalen Organisationen und Institutionen haben sollten, sie geben uns aber keine Wegbeschreibung an die Hand. Eine solche Wegskizze können wir erst während der Reise zu unserem Ziel erstellen, und zwar zusammen mit unseren Weggefährten und im Rahmen von Gesprächen und Aktivitäten, die sich von kosmopolitischen Prinzipien leiten lassen und mit diesen in Einklang stehen.

(Aus dem Englischen von Pascal Heinsohn)



David Held

ist Leiter des University College an der Durham University, Professor für Politische Wissenschaften und internationale Beziehungen und Chefredakteur der wissenschaftlichen Zeitschrift »Global Policy«.