

Thierry Baudet

**Der
Angriff
auf den**

**National
staat**

KOPP

Thierry Baudet

**Der
Angriff
auf den
National
staat**

KOPP VERLAG

2. überarbeitete Auflage Dezember 2016

Copyright © 2012 by Thierry Baudet
Originally published in 2013 by Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam

Copyright © 2015,2016 für die deutschsprachige Ausgabe bei
Kopp Verlag, Bertha-Benz-Straße 10, D-72108 Rottenburg

Titel der niederländischen Originalausgabe:
De aanval op de natiestaat

Alle Rechte vorbehalten

Übersetzung aus dem Niederländischen: Vicky Mast
Lektorat, Satz und Layout: Opus verum, München
Covergestaltung: Stefanie Beth

ISBN E-Book 978-3-86445-400-4
eBook-Produktion: **GGP Media GmbH**, Pößneck

Gerne senden wir Ihnen unser Verlagsverzeichnis
Kopp Verlag
Bertha-Benz-Straße 10
D-72108 Rottenburg
E-Mail: info@kopp-verlag.de
Tel.: (07472) 98 06-0
Fax: (07472) 98 06-11

Unser Buchprogramm finden Sie auch im Internet unter:
www.kopp-verlag.de

»Ohne ›wir‹ geht es nicht.«

– Paul Scheffer

Die Eingewanderten (2008)

Dank

Beim Schreiben dieses Buches waren mir zahlreiche Freunde und Kollegen eine große Hilfe – sowohl auf persönlicher wie auf intellektueller Ebene. Ihre Kritik und ihre Anregungen bedeuteten mir sehr viel.

Am meisten habe ich Paul Cliteur und Roger Scruton zu verdanken, die mich zur Wahl des Themas inspirierten und mich während der Arbeit ständig unterstützt haben. Auch mein treuer Freund, der nicht nur von mir geschätzte Autor Tony Daniels, besser bekannt als Theodore Dalrymple, stand mir von Anfang an unterstützend zur Seite. Paul, Roger und Tony, ihr wart ein unvergessliches Dreigespann. Ich bin dankbar, dass ich so intensiv mit euch habe zusammenarbeiten dürfen. Danke für euer Vertrauen in dieses Buch und in mich.

Auch viele andere haben mir beim Verfassen einzelner Kapitel, mit Literaturverweisen, beim Auffinden von Informationen und bei der Formulierung von Argumenten geholfen. Meine Dankbarkeit und Freundschaft gelten Marten Admiraal, Mark Almond, Barbara Becker-Rojczyk, Hugo Bijleveld, Frits Bolkestein, Bas van Bommel, Diederik Boomsma, Lukas van den Berge, David Chandler, Pascal Bruckner, Chantal Delsol, Afshin Ellian, Alain Finkielkraut, Marc Fumaroli, Frank Furedi, Amos Guiora, Hendrik Kaptein, Roy Kenkel, Andreas Kinneging, Leszek Kolakowski (†), Marijn Kruk, Joes Kuys, Bart Labuschagne, Rick Lawson, John Laughland, Christian Leclercq, Jean-Thomas Lesueur, Noel Malcolm, Pierre Manent, Pablo Mendes de Leon, Gelijn Molier, Douglas Murray, Matthijs Pars, Jeremy Rabkin, Bastiaan Rijpkema, Larry Siedentop, Fred van Staden, Jaffe Vink und Michiel Visser.

Ein besonderes Dankeschön auch an Roland Fagel und Geerten Waling, die die ursprüngliche englische Fassung dieses Buches mit mir zusammen ins Niederländische übertragen haben. Mein größter Dank gilt aber meinen lieben Eltern und meiner lieben Schwester: Ohne ihre bedingungslose Unterstützung wäre dieses Werk nie vollendet worden. Es ist mir dann auch eine große Freude, ihnen das Endergebnis zu widmen.

— Amsterdam, im Juni 2012

Vorwort

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde in Westeuropa ein großes Vorhaben verfolgt, Wahl für Wahl, Regierung für Regierung – ob nun »Links« an der Macht war oder »Rechts«, in wirtschaftlich guten oder schlechten Zeiten.

Dieses Vorhaben war der Angriff auf den Nationalstaat. Es war eines der wichtigsten Themen der Eliten der Nachkriegszeit. Von politischen Parteien, Wirtschaft, Beamten und richterlicher Gewalt bis zu Lehrern und Journalisten. Proteste dagegen wurden erstickt. Es existierte ja ein »Konsens« über das, was wünschenswert, was notwendig war: Die nationale Souveränität musste geschwächt, der Nationalstaat untergraben werden – sodass es nie mehr Krieg gäbe.

Der Angriff wurde von zwei Seiten geführt. Die eine Front bildeten verschiedene supranationale (im Sinne von »überstaatlich«; im Gegensatz zu »international«, also zwischenstaatlich) Organisationen und Gerichtshöfe wie die Europäische Union, die Welthandelsorganisation, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Internationale Strafgerichtshof. Weil diese Instanzen neue Regelungen im juristischen und wirtschaftlichen Miteinander einführen oder existierende Bestimmungen neu interpretieren können, haben sie die Macht, nationale Souveränität und damit die Autonomie ihrer Mitgliedstaaten in fast jedem Bereich einzuschränken.

Als Ergebnis haben supranationale Instanzen den Grundsatz der Staatssouveränität faktisch vollkommen ausgehöhlt – und sie können die nationalen Parlamente, die nationalen Gerichte und Regierungen inzwischen in fast jedem Bereich überstimmen.

Die zweite Front, an der zum Angriff auf den Nationalstaat geblasen wurde, ist die Schwächung der verschiedenen nationalen Kulturen durch Einwanderungswellen, denen fast jedes westeuropäische Land seit der Dekolonisation und dem Zustrom von billigen Arbeitskräften in den 1960er- und 1970er-Jahren ausgesetzt war. Der Multikulturalismus, mit dem diese Masseneinwanderung begrüßt wurde, hatte zur Folge, dass Einwanderern keine Integration in die vorherrschende Kultur abverlangt werden durfte. Heute tendiert man sogar zu einer Art Rechtspluralismus, in dem jede

ethnische Gruppe gemäß ihren »eigenen Normen« leben und handeln darf.

So unterschiedlich Supranationalismus und Multikulturalismus auch sind, politisch und juristisch gesehen haben sie denselben Effekt: die Demontage des Nationalstaates. Beide wurzeln sie in einer fatalen Zukunftsvision: einer Welt ohne nationale Souveränität, ohne territoriale Gerichtsbarkeit und ohne verschiedene, voneinander unterscheidbare Kulturen. Eine Welt ohne Grenzen. Ohne Unterschied zwischen dem »wir« und dem »sie«.

In diesem Buch lege ich dar, dass die Vorstellung einer Welt ohne Grenzen außerordentlich unattraktiv ist. Der demokratische Rechtsstaat kann nämlich nur innerhalb eines Nationalstaates existieren. Und der mit der Globalisierung zusammenhängende wirtschaftliche Fortschritt kann nur mit starken, souveränen Nationalstaaten realisiert werden – so international orientiert sie auch sein mögen und so offen sie Neuankömmlingen gegenüber auch sind. Internationalismus, Freihandel und Zusammenarbeit zwischen Staaten sind etwas ganz anderes als Supranationalismus; und Neuankömmlingen gegenüber offen zu sein bedeutet noch lange nicht, sich dem Multikulturalismus zu ergeben. Mehr noch: Supranationalismus macht es einzelnen Staaten nahezu unmöglich, sich in Freiheit für Zusammenarbeit und Internationalismus zu entscheiden; er untergräbt damit die Grundlagen des klassischen Völkerrechts. Und der Multikulturalismus führt zur »Balkanisierung«, zur unfriedlichen Koexistenz völlig unterschiedlicher Kulturen; er lässt den Fokus auf das größere, nationale Ganze verblassen.

Angesichts von Globalisierung, globalen Migrationsströmen, multinationalen Konzernen, Internet und der Möglichkeit, in einigen Stunden um die Welt zu fliegen, hat man die Schlussfolgerung gezogen, dass »die Idee einer nationalen Kultur nicht sehr sinnvoll ist und dass das Streben nach kultureller Einheitlichkeit, worauf viele Gesellschaften in der Vergangenheit und alle modernen Staaten für ihre Stabilität und ihren Zusammenhang vertraut haben, heute nicht länger praktikabel ist«, wie es der englisch-indische Multikulturalist Bhikhu Parekh formuliert hat.¹

> Hinweis

Weil Grenzen im internationalen Verkehr ihre Bedeutung immer mehr verloren haben, weil es andererseits politische, wirtschaftliche und technische Probleme gibt, die an Grenzen nicht haltmachen, bräuchten wir Grenzen überhaupt nicht mehr, so wird argumentiert. Genau das Gegenteil ist aber der Fall: Gerade weil es grenzüberschreitenden Austausch im Guten wie im Schlechten gibt, brauchen wir starke Nationalstaaten. Nur dann

können Neuankömmlinge begrüßt werden, nur dann können politische Vertretungen arbeiten, nur dann können demokratische Entscheidungen umgesetzt werden, nur dann kann der Rechtsstaat gleiches Recht für alle durchsetzen.

Auch für eine funktionierende internationale Zusammenarbeit sind Nationalstaaten unabdingbar. Denn nur wenn Entscheidungen von nationalen Vertretern – die sich für ihre Entscheidungen rechtfertigen müssen – getroffen werden, wird eine solche internationale Zusammenarbeit vom Bürger und Wähler als legitim erlebt.

Den offenen Nationalismus, für den ich plädiere, nenne ich »multikulturellen Nationalismus« – und er unterscheidet sich vom Multikulturalismus auf der einen Seite und einem intoleranten, geschlossenen Nationalismus auf der anderen. Die internationale Zusammenarbeit auf der Basis von demokratischen Nationalstaaten nenne ich »souveränen Kosmopolitismus«, und dieser unterscheidet sich vom Supranationalismus auf der einen und von einem in sich gekehrten, geschlossenen Nationalismus auf der anderen Seite. Beide, sowohl multikultureller Nationalismus als auch souveräner Kosmopolitismus, erkennen an, dass die internationalisierte, moderne Welt einen offenen Blick verlangt – und stellen den Nationalstaat dennoch ins Zentrum des politischen Denkens.

In historischer Hinsicht ist der Nationalstaat aus einem Machtkampf zwischen weltlichen und geistlichen Herrschern hervorgegangen – einem Kampf, der bereits im Mittelalter geführt wurde, aber in der frühen Neuzeit eskalierte. Im 16. und 17. Jahrhundert wurden England, die Niederlande, die deutschen Fürstentümer, Frankreich und mehrere andere europäische Regionen von verheerenden Bürgerkriegen heimgesucht. Für all diese Länder markierte diese dramatische Zeit einen historischen Übergang von der mittelalterlichen Organisation der Politik zum modernen Staat. Wo bislang unterschiedlichste Instanzen auf unterschiedlichen Grundlagen Recht gesprochen hatten, bildeten sich territorial zentralisierte Herrschaftsformen mit quasi-staatlicher Souveränität aus. Die Vorstellung, dass Staaten in ihren internen Angelegenheiten souverän sein mussten und dass als Voraussetzung dafür die fundamentale Verpflichtung bestand, die gegenseitige territoriale Integrität oder, anders gesagt, die staatlichen Grenzen zu respektieren, war die politische Antwort auf die religiös motivierten Bürgerkriege des 16. und 17. Jahrhunderts.

Um diesen Zuwachs an politischer Macht zu legitimieren und um religiöse und ethnische Spannungen abzubauen, gewann die Auffassung an Boden, dass die Untertanen souveräner Staaten in politischer Loyalität verbündet sein sollten, sich also als Angehörige einer staatlichen Gemeinschaft wahrnehmen sollten. So dekretierte Richelieu bereits 1617 in einer Weisung an einen Minister: »Kein französischer Katholik sollte so blind sein, in Staatsangelegenheiten einen Spanier vor einem französischen Protestanten zu bevorzugen«. ² > Hinweis

Dennoch war der Staat des Ancien Régime (und anderer Territorien) noch kein Nationalstaat. In der Staatsführung war noch nicht die Rede von einer Volksvertretung, und wie auch immer der Rechtsstaat im Ancien Régime aussah, es gab kein von allen geteiltes und für alle gleiches Recht. Verschiedene Gruppen und Regionen hatten ihren eigenen juristischen Status, es galten unterschiedliche Gesetze für Adlige, Städter, Studenten, Zunftgenossen und so weiter.

Ideen zur demokratischen Teilhabe und zur Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz entwickelten sich im Lauf des 18. Jahrhunderts und erschienen mit der Amerikanischen und Französischen Revolution 1776 (resp. 1789) definitiv auf der Bildfläche. Während des 19. Jahrhunderts wurden sie in anderen europäischen Ländern adaptiert und gewannen europaweit langsam an Einfluss. Eine »repräsentative« Regierung kann nur existieren, wenn es ein kollektives »wir« gibt, das sich nicht nur in getrennten Klassen oder Individuen zeigt, sondern auch als ein Ganzes, das sich einer territorialen bzw. staatlichen Gemeinsamkeit bewusst ist. Demokratien unterstellen also die Existenz eines *demos*, eines Volkes, durch das das Parlament auch tatsächlich als Forum von Verhandlungen und Entscheidungen legitimiert wird.

Auch der Gedanke des Rechtsstaates unterstellt einen *demos*. Nicht nur muss der Richter, der das Gesetz anwendet und erklärt, bei einem Konflikt von beiden Parteien als die rechtmäßige Instanz anerkannt werden und sich auf ein von allen anerkanntes Recht beziehen; wichtiger noch, der Inhalt eines Gesetzes selbst ist nicht viel weniger als die in eine verbindliche Regel gegossene gemeinschaftlich erlebte Kultur. Ohne ein geteiltes Empfinden von Moral, ohne geteilte Bräuche und geteilte Umgangsformen kann es kein verbindliches Recht geben. Auch wenn der Gesetzgeber sich größte Mühe gibt, die erlassenen Gesetze so deutlich wie möglich zu formulieren: Das, was genau unter zentralen juristischen Begriffen wie »Zumutbarkeit«,

»Verletzung von Ehre und gutem Ruf«, »in gutem Vertrauen«, »schwerwiegenden Gründen« usw. verstanden wird, ist immer eine Frage der Interpretation. Genau wie die Frage, wie sich widersprechende Grundrechte abgewogen werden sollen (zum Beispiel Religionsfreiheit gegenüber dem Grundsatz von Nichtdiskriminierung).³ > Hinweis

Die Legitimität – und damit die Durchsetzungskraft – von Gerichtsaussagen – hängt deshalb schließlich von der gesellschaftlichen Autorität der Richter ab, und genau das fehlt auf supranationaler Ebene. Da der Gerichtssaal nie mehr ist als ein *ultimum remedium*, ein letztes Hilfsmittel, impliziert das Konzept eines Rechtsstaates außerdem, dass die Mitglieder einer Gesellschaft eine internalisierte Auffassung von dem haben, was das Gesetz ist. Sie müssen sich also eine Idee des Rechts zu eigen gemacht haben. Ihre Auffassungen davon, was Recht und Unrecht ist, müssen mehr oder weniger übereinstimmen – dann werden sie größtenteils im Einklang mit diesen Regeln leben und Sanktionen für Verstöße akzeptieren. Genau betrachtet ist »der Rechtsstaat« also nicht viel mehr als die Spitze des Eisbergs, die Krönung des sozialen Bauwerks, das die Gesellschaft ist.

Zusätzlich zu den Anforderungen, die die Industrialisierung an die Zentralisierung des wirtschaftlichen Lebens stellte, führte die Besorgnis der Staaten, in den Augen ihrer Bewohner repräsentativ zu sein, zu den nationalen Einheitsbewegungen des 19. Jahrhunderts. Die Staatenbildung verlief in den einzelnen Fällen nicht ganz willkürlich, aber auch sicherlich nicht unvermeidlich. Es gab zum Beispiel keine historische Notwendigkeit dafür, dass die italienische Einigung gelingen oder dass die deutsche Einigung bis 1871 fehlschlagen würde. Zwar gab es genügend machtpolitische und kulturelle, vor allem sprachliche Gründe dafür, dass Spanien und Frankreich zu homogenen Nationalstaaten wurden; ob aber die Basken, die Bretonen oder die Katalanen in einem von beiden Ländern ihren Platz finden würden, stand aufgrund der großen kulturellen Unterschiede sicherlich nicht von Anfang an fest.

Ebenso wenig haben diese nationalen Einigungen für immer feststehende, in Stein gemeißelte Situationen ins Leben gerufen. Genau wie jedes andere soziale Phänomen sind auch Nationen ständigen Veränderungen ausgesetzt. Das bedeutet aber nicht, dass das Konzept des Nationalstaates an sich nicht beherzigenswert wäre. Wir müssen uns über eines im Klaren sein: Obwohl sich in Zukunft neue nationale Staaten mit anderen Grenzen und mit neuen

Völkern entwickeln könnten, war der Gedanke aus dem 19. Jahrhundert, dass der Nationalstaat für den demokratischen Rechtsstaat notwendig ist, der richtige.

Allerdings steht außer Frage, dass eine zu starke Betonung der nationalen Eigenheit ihre dunkle Seite hat. Der Erste und der Zweite Weltkrieg sind schreckliche Beispiele dafür. Obwohl die politischen Führer, die für diese Katastrophen verantwortlich waren, nicht versuchten, einen Nationalstaat zu schützen oder zu errichten (sondern eher ein multinationales Imperium⁴ › Hinweis), erwies sich der Nationalismus als außerordentlich effektiv, um kollektive Kriegslust zu kanalisieren und zu verstärken. Wir sollten aber eine Tugend nicht mit deren Exzessen verwechseln – genau wie Tollkühnheit nicht die Essenz von Mut ausmacht.⁵ › Hinweis

Außerdem: Das Verwischen von nationalen Identitäten wird das menschliche Bedürfnis nach kollektiver Identität nicht verschwinden lassen. Ebenso wenig würde der Mensch seine Fähigkeit, auf Basis einer solchen kollektiven Identität zu Gewalt überzugehen, auf einmal verlieren. Es ist leider schwer belegbar, ob die Ausdrucksform der kollektiven Identität durch den Nationalismus nicht auch Konflikte vermieden hat, vielleicht sogar mehr, als sie verursachte. Und man kann getrost davon ausgehen, dass andere Formen der kollektiven Identität – zum Beispiel auf Basis von Religion, Stammeszugehörigkeit oder Rasse – zu einem ähnlich hohen Maß an Leid und Blutvergießen geführt haben. Auch sollte man nicht annehmen, dass zu wenig nationale Identität keine Folgen haben könnte, die genauso gefährlich oder gar noch destruktiver sind als jene von übertriebenem, aggressivem Nationalismus. Ein Mangel an internem Zusammengehörigkeitsgefühl kann nicht nur die innere Führung eines Staates äußerst erschweren, wie die Situation zwischen Flamen und Wallonen in Belgien deutlich macht, er kann auch einen Bürgerkrieg verursachen, wie die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er-Jahren oder die in Amerika zwischen 1861 und 1865 gezeigt haben.

Unter normalen Umständen kommt Nationalismus als Patriotismus, als eine Liebe für die Heimat, zum Ausdruck. Wenn er aber nicht auf einem hinreichenden kollektiven Selbstbewusstsein fußt, kann er in einen intoleranten Nationalismus oder Imperialismus ausarten. Der deutsche Nationalismus nahm einen fatalen Aufschwung, als die französische Armee triumphierend unter dem Brandenburger Tor durchmarschierte. Die Franzosen wurden ihrerseits von der deutschen Annexion von Elsass-

Lothringen 1871 erniedrigt, und in den darauffolgenden Jahren schwappte ein gewalttätiger, intoleranter und antisemitischer Nationalismus durch die französische Dritte Republik. Das verletzte französische Nationalgefühl führte zu Versuchen, das Land zu »säubern« – die berüchtigte Dreyfus-Affäre ist das bekannteste Beispiel dafür. Und es gibt keinen Zweifel, dass die immensen Entschädigungszahlungen, die Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg entrichten musste, einem Krieg, in dem es 2 Millionen meist junge Männer in den Schützengräben verloren hatte, zur Entstehung der aggressiven Form von Nationalsozialismus beigetragen haben, die zum Untergang der Weimarer Republik führte.

Heutzutage begegnet man der Idee der Nationalität mit Verachtung und Hohn. Man fürchtet sich dabei vor einem potenziellen pathologischen Nationalismus, wie er das 20. Jahrhundert auf so schreckliche Weise geprägt hat. Wäre es aber nicht denkbar, dass statt dessen *Respekt* vor der nationalen Identität einer solchen Entgleisung, statt sie zu fördern, sogar zuvorkommen und sie somit verhindern könnte?

Zurzeit können die nationalen Regierungen Europas in letzter Instanz immer noch Verträge, die sie verpflichten, souverän für wirksam erklären – und sie können demnach immer noch über Reformen verhandeln oder die Verhandlungen für gescheitert erklären. Andererseits hat die Ideologie des Multikulturalismus, von Ausnahmen abgesehen, die formale Gleichheit vor dem Gesetz oder die Autorität der nationalen Richter, das nationale Recht anzuwenden, bisher verschwinden lassen.

Das heißt: Noch haben wir die Wahl. Obwohl die europäische politische Elite fast alles dafür getan hat, was sie konnte, um die nationalen Grenzen zu beseitigen, gibt es sie noch, und die Schlüssel zum Tor haben wir immer noch in der Hand. Das ist nicht unwichtig. In ganz Europa haben Politiker mit einem deutlich nationalistischen Programm in den vergangenen Jahren erhebliche – und ständig wachsende – Wahlerfolge erzielt. Die Tatsache, dass europäische Eliten einen gemeinsamen Angriff auf den Nationalstaat unternommen haben, heißt also noch lange nicht, dass die europäischen Bevölkerungen dem auch zugestimmt hätten. Politische Führer wie Berlusconi in Italien, Vater und Tochter Le Pen in Frankreich, Fortuyn, Roemer und Wilders in den Niederlanden, Klaus in Tschechien, Haider in Österreich, Timo Soini in Finnland, Pia Kjaersgaard in Dänemark und viele andere haben sich alle für die nationale Kultur und die nationale Souveränität eingesetzt und haben beim Vertreten ihres Landes bewusst

nationalen »Stolz« postuliert. In Volksbefragungen über europäische Verfassungstexte haben große Teile der Bevölkerung sich gegen das Abtreten von Macht ausgesprochen, die bislang in Händen von nationalen Regierungen lag. Und am 29. November 2009 stimmten die Schweizer gegen das Recht islamischer Einwanderer, ihre Religion auf eine auffällige Art und Weise zum Ausdruck zu bringen, und sprachen ihnen das Verbot aus, neue Minarette zu bauen. Es ist anzunehmen, dass solche Volksbefragungen in anderen europäischen Ländern zu ähnlichen Ergebnissen führen würden (was auch der Grund dafür ist, weshalb Politiker zögern, diese Volksbefragungen zu erlauben).

Die Fakten wecken also Zweifel über die Erfolgchancen einer Welt ohne Grenzen. Die Tatsache, dass große Teile der europäischen Bevölkerung unwillig sind, die Souveränität ihrer Staaten aufzugeben und ihre nationale Kultur nach und nach verschwinden zu sehen, müsste Befürworter von Supranationalismus und Multikulturalismus auf jeden Fall zum Zweifeln über die Legitimität und die Berechtigung ihrer Pläne bringen.

Dieses Buch ist, wie einst Gallien, dreigeteilt. Im ersten Teil wird der Nationalstaat sowohl historisch als auch politisch-theoretisch betrachtet. Nach meiner Auffassung fußt er auf zwei Elementen: der gemeinsamen Loyalität der Bevölkerung, die aus ihrem Gefühl von sozialer Kohäsion hervorgeht, und der Fähigkeit, zentralisierte Entscheidungsverfahren durchzuführen. Mit anderen Worten: Nationalität und Souveränität.

Im zweiten Teil zeige ich Ihnen, wie und in welchem Umfang die europäischen Eliten zu einem Angriff auf den Nationalstaat angesetzt haben. Er bietet eine Tour d'Horizon zu den sechs wichtigsten supranationalen Organisationen und Gerichtshöfen und zeigt, wie sie in der Praxis gegen die eigenen juristischen Traditionen und gegen die Selbstverwaltung ihrer Mitgliedstaaten verstoßen. Für eine übersichtliche Gliederung mache ich einen Unterschied zwischen den supranationalen Gerichtshöfen einerseits – dem Internationalen Strafgerichtshof, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Internationalen Gerichtshof – und den supranationalen Organisationen andererseits – der Welthandelsorganisation, dem UN-Sicherheitsrat und der Europäischen Union. Im zweiten Teil bespreche ich auch den Multikulturalismus, eine Ideologie, die in zwei Elemente unterteilt werden kann: den »Rechtspluralismus« und den »Diversitätsdiskurs«. Ersterer beschreibt die Überzeugung, dass man zu separaten juristischen und institutionellen Regelungen für die

unterschiedlichen kulturellen Gruppen innerhalb eines Staates kommen muss; der Diversitätsdiskurs setzt auf das Fördern einer Vielfalt unterschiedlicher Kulturen und Loyalitäten innerhalb des Staates, anstatt eine einheitliche nationale Loyalität zu unterstützen.

Warum Supranationalismus und Multikulturalismus mit dem demokratischen Rechtsstaat unvereinbar sind, das wird durch die Argumente im dritten Teil dargelegt. Ich werde zeigen, dass Demokratie und Rechtsstaat nur innerhalb eines Nationalstaates existieren können – das heißt: nur wenn sie in einen souveränen Rahmen mit ausreichend sozialer Kohäsion eingebettet sind. Da hieraus wiederum folgt, dass Supranationalismus und Multikulturalismus mit den zwei wahrscheinlich wichtigsten Eigenschaften einer freien Gesellschaft unvereinbar sind, beschreibe ich unter »Schlussfolgerung« ab Seite 273 einige praktische Alternativen, die in der heutigen Situation angemessen scheinen.

Meine zentrale These in diesem Buch ist, dass der demokratische Rechtsstaat einen Nationalstaat voraussetzt. Mit dem heutigen Angriff auf den Nationalstaat untergraben die europäischen Staaten demnach den demokratischen Rechtsstaat. Supranationalismus und Multikulturalismus sind mit dem demokratischen Rechtsstaat unvereinbar, weil sie einerseits die kollektive Loyalität der Bevölkerung zum Staat, andererseits dessen Entscheidungsmacht untergraben. Wir brauchen Grenzen, denn es ist genau, wie Paul Scheffer es sagt: Ohne »wir« geht es nicht.⁶ > Hinweis

Teil I

Die Entstehung des Nationalstaates

»Mit welchem Recht kommst du Ausländer zu mir und sagst mir, was ich zu tun habe?«

– Ernest Hemingway

For Whom the Bell Tolls (1940)

Einführung

Grenzen markieren Gerichtsbarkeiten. Mit dem Ziehen von Grenzen erhebt eine Gemeinschaft Anspruch auf das Formulieren von Gesetzen und Rechtsprechung. Heute ist es der Nationalstaat, der dieses Recht beansprucht – bezogen auf ein gewisses Gebiet. Damit erkennt er auch an, dass außerhalb dieses Gebiets eine andere Gerichtsbarkeit gelten kann. Grenzen wirken in zwei Richtungen: Sie räumen dem Nationalstaat eine exklusive Gerichtsbarkeit ein, hindern ihn aber zugleich daran, seine Ansprüche auf ein Gebiet außerhalb des eigenen auszudehnen.

Supranationalismus und Multikulturalismus untergraben die Idee der exklusiven territorialen Gerichtsbarkeit. Supranationalismus verschafft Institutionen die Macht, nationale Grenzen zu durchbrechen und so die territoriale Gerichtsbarkeit eines Staates auszuhebeln. Dadurch werden Grenzen brüchiger und durchlässiger. Der Multikulturalismus entkräftet die Grenzen des Nationalstaates nicht nur dadurch, dass die kollektive Identität der Bevölkerung innerhalb dieser Grenzen geschwächt wird; er regt zudem kulturelle und religiöse Subgruppen dazu an, sich auf außerhalb der Grenzen des Nationalstaates geltende Regeln zu berufen, und untergräbt damit die Idee der territorialen Jurisdiktion überhaupt: »Gottes Herz kennt keine Grenzen«, so einfach wie – in diesem Zusammenhang – unsinnig gesagt.⁷

> Hinweis Supranationalismus und Multikulturalismus stehen also in Widerspruch zu nationaler Souveränität und den Grenzen, die für diese Souveränität Voraussetzung sind. Supranationalismus verwässert die Souveränität und erodiert so allmählich die Grenzen von außen. Multikulturalismus schwächt nationale Verbundenheit und erodiert so die Grenzen von innen.

Die politische Organisationsform, die dem Supranationalismus einerseits und dem Multikulturalismus andererseits diametral gegenübersteht – der Nationalstaat –, wird von der europäischen Elite seit Jahrzehnten als »veraltet« und »irrelevant« abgetan. Doch während man in erlauchten Kreisen mit Supranationalismus und Multikulturalismus punkten kann, ist die Popularität dieser Politik bei der Bevölkerungsmehrheit fraglich. In den meisten europäischen Staaten werden Debatten über nationale Identität mit großer Vehemenz geführt. Politiker, die die nationalistische Karte spielen, haben große Wahlerfolge verzeichnen können: Le Pen und Sarkozy in Frankreich,⁸ **> Hinweis** Fortuyn, Roemer und Wilders in den Niederlanden,⁹

> Hinweis Filip Dewinter und Bart de Wever in Flandern,¹⁰ > Hinweis Kaczyński in Polen,¹¹ > Hinweis Klaus in Tschechien,¹² > Hinweis Haider in Österreich,¹³ > Hinweis Berlusconi in Italien,¹⁴ > Hinweis Aznar in Spanien,¹⁵ > Hinweis usw. Bei Volksbefragungen über die europäische »Verfassung« bekundete außerdem eine bedeutende Anzahl von Wählern ihren Widerstand gegen eine Ausweitung der Machtfülle der supranationalen EU.¹⁶ > Hinweis

Es gibt noch viel mehr Beispiele. Am 29. November 2009 stimmten die Schweizer gegen das Recht von Muslimen, Minarette zu bauen. Muslimführer in Schweden bezeichneten die Wahlergebnisse vom September 2010 wegen des Zugewinns der Schwedendemokraten, einer Anti-Islam-Partei, als »Katastrophe«. Der Wahlsieg der Wahren Finnen verursachte im April 2011 in Finnland einen politischen Erdrutsch. Und so weiter.

Was ist aber eigentlich dieser »Nationalstaat«, den so viele populäre (von ihren Gegnern »populistisch« genannte) Politiker wieder zu Ehren bringen wollen? Im Versuch, seinen Einwohnern ein Heimatgefühl zu bieten, während er eine politische Organisation in einem Umfang realisiert, der viel größer ist als das mögliche soziale Umfeld jedes einzelnen Bewohners, kombiniert der Nationalstaat zwei im Prinzip widersprüchliche Elemente. Die Notwendigkeit, soziale Kohäsion in großem territorialem Umfang zustande zu bringen, hat Nationalstaaten einerseits dazu bewogen, ein bestimmtes Kulturerbe zu schützen oder aktiv zu fördern, oft auf Kosten der regionalen Identität – andererseits hat die strikte Anwendung territorialer Souveränität oft gewaltiges Unrecht ermöglicht.

Immerhin hat nationale Souveränität Völkern die Möglichkeit gegeben, sich selbst in Übereinstimmung mit ihren eigenen Werten und Auffassungen zu verwalten. Der Nationalstaat hat Selbstverwaltung ermöglicht. Und er unterscheidet sich in zwei Punkten von Supranationalismus und Multikulturalismus: erstens durch das Streben nach einer größtmöglichen Instandhaltung einer territorial gebundenen Gerichtsbarkeit (anstelle von Multilevel Governance, einem Prinzip, das supranationale, nationale und subnationale Strukturen verknüpft) und zweitens durch die Betonung der Notwendigkeit eines (nationalen) Gemeinschaftsbewusstseins innerhalb der territorialen Gerichtsbarkeit. Das Ziel des ersten Teils in diesem Buch ist es, auf diese Punkte, die Kernpunkte des Nationalstaates, näher einzugehen.

1 / Der Staat

1.1 Die Entstehung des Staates

Um verstehen zu können, was nationale Souveränität genau bedeutet, müssen wir zunächst die Organisation verstehen, die diese Souveränität ermöglicht: den Staat.

Staaten, so wie wir sie heute kennen, haben bestimmt nicht immer existiert. Das mittelalterliche politische System funktionierte ganz anders, und moderne Staaten haben sich allmählich daraus entwickelt – über einen Zeitraum, der viele Jahrhunderte dauerte. Es ist nicht einfach, eine scharfe Trennlinie zwischen dem mittelalterlichen Feudalsystem und dem modernen Staat zu ziehen. Wir haben es hier eher mit einer allmählichen Entwicklung zu tun. Die zentrale Veränderung hierbei ist das Aufgehen von Feudalstrukturen in ein größeres Ganzes; parallel dazu die Auflösung bzw. Entmachtung überregionaler Institutionen wie Papsttum und Kaiserreich.

Der Historiker Samuel Finer schreibt:

Das Mittelalter war durchdrungen von zwei großen Institutionen: dem Christentum und dem Feudalismus. [...] So wie die Kathedrale das steinerne Symbol des Mittelalters ist, so ist es auch die Burg. Feudalismus und die Feudalität umfassen beide. ¹⁷ > Hinweis

Die Macht der »Steine« des Feudalsystems wurde mehr und mehr zugunsten einer »Macht der Papiere« der zentralen Behördenbürokratie beschnitten. ¹⁸

> Hinweis Der Sozioanthropologe Ernest Gellner beschrieb diese Modernisierung als »Ersatz für die Vielfalt von örtlich verankerten Formen der niedrigen Kultur durch die standardisierten, formalisierten, kodifizierten und von der Schrift getragenen Formen der hohen Kultur«. Er betonte, dass »die Reformation die Geistlichkeit, die Dialekte und die Liturgie vereinheitlichte und dass die Aufklärung die inzwischen einheitliche Geistlichkeit und die im ganzen Land gesprochene Sprache säkularisierte – dergestalt, dass sie nicht länger an eine spezifische Doktrin bzw. Klasse gebunden waren«. ¹⁹ > Hinweis

Der Verlauf dieses Prozesses kannte aber erhebliche regionale Unterschiede, ²⁰ > Hinweis und bis weit in das 19. und 20. Jahrhundert hinein findet man in Europa noch zahlreiche feudale Elemente (zum Beispiel in den fortbestehenden Privilegien für Aristokratie und Kirche oder in kultureller

Hinsicht im englischen Standesbewusstsein der »Offiziersklasse«²¹ > Hinweis).

Außerdem ist das Parlament, das im modernen Staat doch eine zentrale Instanz bildet, entstanden aus dem Rat, den Vasallen ihren Lehnsherren schuldeten, und hat seine Wurzeln demnach im Feudalismus.²² > Hinweis Auch etymologisch zeigen sich diese Wurzeln; etwa im Begriff von den »Staaten«, der auf die »Generalstaaten« verweist, eine bis aufs Mittelalter zurückgehende Ständerversammlung der Niederlande (noch heute trägt das Parlament der Niederlande den Namen »Staten-Generaal«).

Die Theorie des modernen Staates entwickelte sich zwar bereits im 16. und 17. Jahrhundert, aber erst im Laufe des 18. und 19. Jahrhunderts begannen Staaten über die Mittel zu verfügen, die zentrale politische Macht auch tatsächlich auszuüben. Frankreich gibt hier ein anschauliches Beispiel: Bis zum Zusammenbruch des Ancien Régime durch die Französische Revolution blieben die Befugnisse zu Besteuerung und Gesetzgebung größtenteils dezentralisiert. So versuchte Ludwig XVI. in den Jahren vor der Revolution mit aller Macht, die Steuern zu erhöhen, als die Staatsdefizite, unter anderem wegen der französischen Unterstützung der amerikanischen Kolonien im Sezessionskrieg (1775–1783), auf ein inakzeptables Niveau angestiegen waren. Vergeblich: Der Adel konnte vermeiden, dass der Staat solche ungeliebten Maßnahmen traf.²³ > Hinweis Aus heutiger Sicht waren alle Staaten auf dem europäischen Festland in den Jahren vor der Französischen Revolution nur bedingt handlungsfähig – nach heutigen Maßstäben würde man sie als *failed states* bezeichnen.²⁴ > Hinweis

Aber wir kehren erst noch mal zum Mittelalter zurück. Vom späten römischen Kaiserreich an sehen wir eine wachsende Konzentration von Grundbesitz und politischer Macht in den Händen der Aristokratie, während die meisten Bauern zu einer breiten Klasse von Unfreien gehören, »die wir am besten als Hörige bezeichnen können«, so Blockmans und Hoppenbrouwers in *Eeuwen des Onderscheids*.²⁵ > Hinweis Auf Dauer bekamen diese Großgrundbesitzer weitgehend auch im juristischen Sinn das Sagen über die Bauern, die auf ihren Landgütern angesiedelt waren, ein Phänomen, das als »Grundherrschaft« bezeichnet wird: »Nach den heutigen Vorstellungen waren in der Grundherrschaft private Angelegenheiten und Elemente der öffentlichen Gewaltausübung unentwirrbar miteinander verflochten.«²⁶ > Hinweis

Während der Karolingerzeit nahm das höfische System einen rasanten Aufschwung: Hörige Bauern waren an ihren Hof gebunden, mussten einen Teil des Ertrags ihres Landes ihrem Herrn abtreten und außerdem dessen eigenes Land ohne Vergütung in einem festgelegten zeitlichen Umfang bearbeiten. Nach dem Zerfall des Karolingerreiches setzte sich die Erosion der Zentralmacht fort. Königliche Verwaltungsbeamte (Grafen) betrachteten ihre Funktionen als erblich und eigneten sich – durch juristische Winkelzüge, aber auch mit Gewalt – mehr und mehr Bereiche königlicher Zuständigkeit an.²⁷ > Hinweis

Zwischen diesen Lokalpotentaten konnte durch das Lehnswesen eine mehr oder weniger zusammenhängende Struktur feudal-vasallischer Beziehungen entstehen: Ein Lehnsmann oder Vasall leistete dem Lehnsherrn sein Treueversprechen, konnte aber selbst wiederum auch als Lehnsherr eines Lehnsmannes auftreten.²⁸ > Hinweis So entstand ein Flickenteppich von territorialen Fürstentümern und lokalen Herrschaften, jede mit eigenen Methoden, um die Wahrung der öffentlichen Ordnung zu erzwingen. »Feudalismus« und »feudales System« sind immer noch als Sammelbegriffe für deutlich unterschiedliche Herrschaftsformen gebräuchlich: für Lehnswesen, höfisches System, Grundherrschaft, Bannherrschaft.²⁹

> Hinweis Durch diesen Feudalismus wurde die mittelalterliche Gesellschaft in einem System gegenseitiger Aufgaben und Verpflichtungen organisiert. Die Position dessen, der an der Spitze einer solchen Pyramide stand (ein König, in Deutschland ein Kaiser), war eine ganz andere als die eines gegenwärtigen Staatsoberhauptes. Ein altes feudales Prinzip besagte: *Vassallus vassalli mei non est meus vassallus* (»Ein Vasall meines Vasallen ist nicht mein Vasall.«), und das bedeutete eine strikte Machteinschränkung des Königs, in konkreten Situationen einzugreifen.³⁰ > Hinweis

Das Verhältnis eines Fürsten zu seinen Vasallen und dem Adel war im Mittelalter also ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit. Der König hatte bis zum 15. Jahrhundert keine Verfügung über stehende Heere.³¹ > Hinweis Und ohne exekutives Mittel, um irgendetwas zu erzwingen, war der Fürst auf die Zustimmung seiner Vasallen, zum Beispiel im Bereich der Besteuerung, angewiesen. Der Fürst war nicht mehr als ein *primus inter pares*, nicht zu vergleichen mit den Repräsentanten moderner staatlicher Regierungen.³²

> Hinweis

Es existierte auch keine Legislative, die auch nur annähernd die Befugnisse eines modernen Parlaments gehabt hätte. Das Recht im

Mittelalter war meist Gewohnheitsrecht, das hier und da durch Rückgriffe auf das römische Recht oder das Kirchenrecht ergänzt wurde. Wo erfolgreich versucht wurde, die Zentralmacht auszuweiten, wie im mittelalterlichen England, wird dies als Ausnahme wahrgenommen. Der Historiker John Maitland beschreibt, wie unter König Henry II. (1154–1189) »die schnelle Entwicklung eines für das ganze Land gültigen Gesetzeswerks« vonstattenging, wobei »lokale Abweichungen allmählich unterdrückt wurden«. ³³ [> Hinweis](#)

Auch der Historiker Samuel Finer bemerkte, dass »der große Schritt vorwärts in der Ausdehnung der königlichen Rechtsprechung auf Kosten des lokalen Feudalsystems unter Henry II. stattfand«. Mit der Folge, dass das »[englische] Königtum, eine Mischung von angelsächsischen und feudalen Rechtselementen, die Regierung mit der größten Effizienz und Reichweite jener Zeit wurde«. ³⁴ [> Hinweis](#)

Dennoch blieb auch im damaligen England der zentrale Staat »nach jedem modernen Maßstab erschütternd unzusammenhängend, ineffektiv, voller Verbrechen und Korruption [...] Gewalt war endemisch: kleine Privatkriege, Zerstörung von Ritterburgen, Abriss von Einzäunungen, Viehdiebstahl«; dazu kamen »Raub, Mord, Brandstiftung und Diebstahl«. Demnach blieb »das, was damals als das Beste seiner Art galt« noch weit entfernt von heute gültigen »Maßstäben von Recht, Gerechtigkeit und Sicherheit«. ³⁵ [> Hinweis](#)

In den meisten anderen europäischen Ländern erreichte die behördliche Zentralisierung nicht vor dem 17. und 18. Jahrhundert ein vergleichbares Niveau, und die Kodifizierung einer nationalen Gesetzgebung kam meist erst in der Zeit nach der Französischen Revolution zustande. ³⁶ [> Hinweis](#) Obwohl die Standardisierung des Rechts ab dem 13. Jahrhundert durch die Wiederentdeckung der »Pandekten« (oder »Digesten«, Texte römischer Rechtsgelehrter ³⁷ [> Hinweis](#)), einer wichtigen Komponente des römischen Rechts, vorankam, blieb die Rechtsprechung in der mittelalterlichen Praxis doch hauptsächlich eine Frage von Gewohnheitsrecht und örtlichen oder standesabhängigen Privilegien. Auf dem europäischen Festland genossen die Städte ein erhebliches Maß an Freiheit bei der Einführung und Handhabung ihrer eigenen Gesetzgebung, und sie verfügten über eine viel größere politische Unabhängigkeit als heutige Gemeinden.

Auch das wirtschaftliche Leben war ausgesprochen regional geprägt, von standardisierten Maßen und Gewichten konnte nicht die Rede sein. Hier gab

es von Ort zu Ort große regionale Unterschiede.³⁸ > Hinweis Für Adlige, Geistliche, Studenten und Bauern galten unterschiedliche Rechtsnormen; Gilden und andere intermediäre Verbände konnten weitgehend eigene Regeln und Handelsordnungen aufstellen.³⁹ > Hinweis

Der wichtigste Rechtsgrundsatz von modernen Staaten ist das Territorialitätsprinzip, das auf der Gleichheit aller vor dem Gesetz innerhalb eines bestimmten Territoriums aufbaut. Dieses Prinzip existierte im mittelalterlichen Rechtssystem so gut wie gar nicht; man kannte ja keine übergreifende Gesetzgebung, die innerhalb eines bestimmten Territoriums unterschiedslos angewandt wurde. Stattdessen galt das Personalitätsprinzip: Rechte und Pflichten gingen aus persönlichen Positionen und Abhängigkeiten hervor.⁴⁰ > Hinweis

Dazu kam, dass die Bindung der Adligen an ihr Territorium ziemlich locker war. Titel wurden weitervererbt oder durch Heiraten von der einen Familie an die andere weitergegeben. Da das Erstgeburtsrecht (die sogenannte »Primogenitur«) nicht immer angewandt wurde, wurde ein Lehen manchmal unter den Söhnen von Fürsten oder Adligen aufgeteilt.⁴¹ > Hinweis All dies führte dazu, dass sich territoriale Grenzen ständig verschoben und die Bindung zwischen Herrschern und Untertanen nur schwach ausgeprägt war: Sie war durch personale Relationen geformt, nicht aber durch schriftlich fixiertes, allgemeines Recht festgelegt.⁴² > Hinweis

John Gerard Ruggie, Professor für internationale Beziehungen, betrachtet es aus anderer Perspektive: »Die im Mittelalter herrschende Klasse«, so schrieb er, »kannte ein Maß an Beweglichkeit, wie es seitdem nicht mehr vorstellbar war. Man war in der Lage, ohne jedes Problem die Regierung eines Gebiets am anderen Ende des Kontinents zu übernehmen, und man tat dies auch ohne zu zögern.« Er zitiert den französischen Historiker Georges Duby, der dem bereits genannten Henry Plantagenet (dem englischen König Heinrich II.) ironische Worte widmet:

Das war also Heinrich, Graf von Anjou väterlicherseits, Herzog der Normandie mütterlicherseits, Herzog von Aquitanien durch Vermählung und auch noch – um es abzurunden, oder auch nur deshalb – König von England, obwohl das völlig unwichtig war für das Land, in dem er die meiste Zeit verbrachte.⁴³ > Hinweis

Ein letzter Aspekt des mittelalterlichen politischen Systems, der den scharfen Kontrast zum modernen Staat zeigt, ist selbstverständlich die Rolle der Kirche in der Gesellschaft. Das mittelalterliche Europa kannte ja nicht nur den Flickenteppich einer zwischen unterschiedlichsten Instanzen

zerriebenen politischen Macht; es kannte durchaus auch eine Form der Einheit: die Einheit der Religion. Die »universale« Kirche – so die wortwörtliche Bedeutung von »katholisch«⁴⁴ > Hinweis – schuf nicht nur eine spirituelle Verbundenheit, sondern regelte auch eine Reihe von täglichen Angelegenheiten juristischer und praktischer Art, einschließlich weltlicher Amtsangelegenheiten. Schulwesen und soziale Fürsorge waren ein Monopol der Kirche – eine Rolle, die die Kirchen in modernen Staaten fast komplett abgegeben haben.

Nicht dass Kirche und Staat auf Basis dieser Arbeitsteilung harmonisiert hätten. Der Machtsstreit zwischen weltlicher und geistlicher Führung war im Mittelalter eine der wichtigsten Ursachen für Streitigkeiten – bis hin zu bewaffneten Konflikten. In dem Moment, wo Papst Leo III. im Jahr 800 Karl den Großen zum Kaiser krönte, war dieser Konflikt schon virulent, und er bekam einen neuen Impuls, als der Vatikan die Regel *Papa caput totius orbis* verkündete (»der Papst ist das Oberhaupt der gesamten Welt«). Dieser Machtkampf war ein permanenter, meist im Untergrund schlummernd, oft an der Oberfläche ausgetragen. So zum Beispiel am Ende des 13. Jahrhunderts, als Papst Bonifatius VIII. in der Bulle *Unam Sanctam* von 1302 reklamierte, dass die Monarchen sich der kirchlichen Rechtsprechung zu beugen hätten.⁴⁵ > Hinweis Anlass war wie meistens das Geld; Philipp IV. (»der Schöne«) von Frankreich hatte sich der von den Klerikern gezahlten Steuern bemächtigt. Als Antwort auf diese Bulle berief Philipp ein Konzil von Bischöfen und Adligen ein, das die Bulle verwarf, und er schickte den Ritter Guillaume de Nogaret im Jahre 1303 auf Kriegszug nach Italien, um Bonifatius VIII. gefangen zu nehmen.⁴⁶ > Hinweis

Die Fürsten stritten sich aber nicht nur mit dem Papst, sondern auch mit örtlichen Adligen.⁴⁷ > Hinweis Wie Finer schreibt:

In allen feudalen [Herrschaftsbereichen] läuft der politische Prozess ohne Ausnahme [...] auf einen Streit zwischen König und Feudalherren hinaus und lässt sich auf den einfachen Nenner bringen: Perioden königlicher »Expansion« werden von solchen feudaler »Reaktion« abgelöst.⁴⁸

> Hinweis

In England kommt es im Jahr 1215 zu einem Höhepunkt solch feudaler Reaktion gegen die Ausdehnung der fürstlichen Zentralmacht. Seit dem Ende des 10. Jahrhunderts galt England als unteilbares Königreich, und der normannische Wilhelm der Eroberer hatte diesen Grundsatz nach seinem Sieg 1066 bestätigt.⁴⁹ > Hinweis Neben etwa 6000 bewaffneten Rittern⁵⁰ > Hinweis hatte er eine neue Amtssprache mitgebracht (das Französische)⁵¹

> Hinweis); er hatte das ganze Land zu königlichem Eigentum erklärt⁵²
> Hinweis und ein feudales System von ihm verpflichteten Lehnsmännern
eingeführt.⁵³ > Hinweis Im 11. Jahrhundert setzte sich auch das
Erstgeburtsrecht in England durch, was die Weitergabe von angehäuften
Reichtum von einer Generation an die nächste erleichterte.⁵⁴ > Hinweis Und
der bereits genannte englische König Heinrich II. Plantagenet (1154–1189)
schaffte es trotz seiner Bindung an seine drei französischen Herzogtümer,
die Macht der Zentralregierung durch die Einführung eines königlichen
Gerichtshofs erheblich zu vergrößern.⁵⁵ > Hinweis

Als der aufständische Adel den König Johann Ohneland (John Lackland, 1199–1216) dazu brachte, die *Magna Charta Libertatum* 1215 zu unterzeichnen, war die außerordentliche Machtfülle des Königs bereits unwiderruflich. Die Befugnis einer zentralen Verwaltung anzuerkennen, Straftäter abzuurteilen (ein Privileg, über das zum Beispiel der französische König seinerzeit nicht verfügte⁵⁶ > Hinweis), bedeutete eine erhebliche Lockerung der feudalen Verhältnisse. Im Gegenzug konnte der Adel immerhin eine Art Strafprozessordnung⁵⁷ > Hinweis durchsetzen, mit der für damalige Verhältnisse faire Prozesse garantiert wurden. Auch schränkte die *Magna Charta* den Spielraum des Königs beim Erheben von Steuern ein und sah eine Form von Mitsprache des Adels bei wichtigen politischen Entscheidungen vor. Die *Magna Charta* wurde einige Male bekräftigt: 1216, 1217, 1225 und dann nochmals 1297.⁵⁸ > Hinweis

Dessen ungeachtet wurde der königliche Macht- und Bürokratieapparat immer weiter ausgebaut. Die Kommunikation zwischen den vielen königlichen Amtsträgern machte eine Versammlung, den »Great Council«, nötig, der immer öfter als »Parlament«⁵⁹ > Hinweis bezeichnet wurde – ein Rat, der auch »Verordnungen« erlassen konnte: Änderungen an den Gesetzen des Landes.⁶⁰ > Hinweis

Schritt für Schritt wuchs in England der Organisationsgrad des königlichen Verwaltungsapparats. Als es König Heinrich VII. (1485–1509) 2 Jahrhunderte später gelang, die als Rosenkriege bekannten Bürgerkriege zu beenden, konnte die Krone die Einnahmen aus den Krondomänen erheblich erhöhen. Verwaltungsaufgaben wurden dem niederen Adel anvertraut (der abhängiger und folglich loyaler war als der hohe), um so ein Königreich mit einer Aristokratie, die kleinere Landgüter und auch »kleinere, dem [königlichen] Rat untergeordnete [Heere], [...] besaß, kontrollieren zu

können«⁶¹ [> Hinweis](#) . Der Sohn von Heinrich VII., Heinrich VIII., sollte später die Souveränität der Tudor-Dynastie sogar gegen religiöse Ansprüche aus Rom verteidigen.

Die Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben im England des 15. Jahrhunderts war auch eine indirekte Folge des Hundertjährigen Krieges (1337–1453). Dessen Verlauf hatten sowohl der englische als auch der französische König genutzt, ihr jeweiliges Reich fester in den Griff zu bekommen. Und das ist alles andere als überraschend. Finer schreibt: »Das Urteil der Geschichte – jedenfalls der europäischen Geschichte – ist, dass ein Krieg eine Zunahme an Militär-, Verwaltungs- und Steuerkapazität fordert, die bei der Rückkehr des Friedens größtenteils erhalten bleibt.«⁶² [> Hinweis](#) In der Tat: »Krieg ist Revolution, und Revolution ist Krieg«, wie der Soziologe Robert Nisbet feststellt.⁶³ [> Hinweis](#)

Als Hugo Capet 987 König der Franken wurde, regierte er über eine Bevölkerung, die »Deutsch sprach im äußersten Nordosten, Keltisch im Westen der Bretagne, Baskisch im Südwesten, während die Sprecher der beiden Hauptzweige der *lingua popularis* – Französisch und Okzitanisch – einander nicht verstehen konnten«. ⁶⁴ [> Hinweis](#) Außerdem verfügte er nur über geringe Mittel, und seine Führungskraft im Reich war äußerst beschränkt.

Bis dahin war das Erstgeburtsrecht in Frankreich allgemein gebräuchlich, um den Grundbesitz des gallischen Adels intakt zu halten.⁶⁵ [> Hinweis](#) Dadurch blieb die Position des französischen Königs, auf jeden Fall im Vergleich zu der des englischen, bis zum Ende des 12. Jahrhunderts relativ schwach.⁶⁶ [> Hinweis](#) Finer beschreibt: »Zwischen 1179 und 1337 gewann die Krone das Wettrennen um die Zentralisierung der kleineren Fürstentümer. In den Jahren 1349–1351 vollzog sich der umgekehrte Prozess, und das ging mit Unterbrechungen so weiter bis 1445.«⁶⁷ [> Hinweis](#) Der Historiker Heinz Duchhardt unterscheidet dennoch noch immer den folgenden Trend:

Auf lange Sicht betrachtet kann man sagen [...] dass der Zeitraum vom 13. bis zum 16. Jahrhundert im Zeichen des Rückschritts und der Erosion der beiden Universalreiche, Kaiserreich und Papsttum, stand, wodurch sich die nationalen Staaten, die Nationalkirchen und die neuen religiösen Konfessionen immer mehr emanzipieren konnten.⁶⁸ [> Hinweis](#)

Eine Methode, mit der die französischen Könige ihren Einfluss vergrößern konnten, war die Ausdehnung der Besteuerung durch die Einführung eines

Systems von *prevôts*: Das waren »direkt bezahlte und austauschbare Funktionäre, rekrutiert aus dem niederen Adel und deshalb der königlichen Sache verpflichtet«. ⁶⁹ > Hinweis Ein weiteres Mittel zum Machtausbau fand der französische König im Bündnis mit der Kirche: Durch den Rückgriff auf Klöster und Bischofssitze als Anlaufstationen konnte er wesentlich einfacher als vordem sein Reich bereisen. ⁷⁰ > Hinweis Die dritte und wichtigste Methode, königliche Macht zu demonstrieren, war die Einführung von sogenannten *parlements*, einer Art Gerichtshöfe, und der Möglichkeit, die königliche Gerichtsbarkeit selbst anzurufen, »falls es einem Banngericht nicht gelang, Recht zu sprechen« (eine vergleichbare Rechtslage gab es in England in Form des Court of Chancery). ⁷¹ > Hinweis

Untertanen, die bei einem königlichen Gericht Berufung einlegten, standen unter dem Schutz des Königs, bis die Sache erledigt war:

Das königliche Gericht wimmelte von Anwälten, die im römischen Recht bewandert waren, und diese *légistes* sollten die königlichen Privilegien entgegen der strikt feudalen Rechtsprechung durchsetzen. Sie konnten sich zum Beispiel auf den Begriff *utilitas* berufen, die über alles hinausgehende Pflicht (und auch das Recht) des Königs, jede denkbare Maßnahme in Hinblick auf das »allgemeine Wohl« zu ergreifen. Die *légistes* waren aber auch darin bewandert, das feudale Gesetz gegen die feudalen Lehnsmänner selbst anzuwenden. ⁷² > Hinweis

Es war also die Manipulation des Rechts – hauptsächlich durch ausgeklügelte Jurisprudenz und Präzedenzfälle –, die es dem König ermöglichte, seine Macht allmählich auszudehnen (die Analogie zu der Art und Weise, wie der Europäische Gerichtshof die Macht der europäischen Institutionen im Laufe des 20. Jahrhunderts hat ausbreiten können, ist auffällig – siehe Teil II). ⁷³ > Hinweis

Die Vasallen des Königs taten, was sie konnten, um sich gegen dessen Versuche, seine Macht auf ihre Kosten auszuweiten, zu wehren. Dies war die wichtigste Ursache des Hundertjährigen Krieges – eine Art Bürgerkrieg, auch wenn der Begriff, angewandt auf eine Zeit, in der noch keine modernen Staaten existierten, ein Anachronismus sein mag. Die mächtigen Feudalherren von Aquitanien, Burgund, der Bretagne und Flandern rebellierten gegen den französischen König und gingen dazu ein Bündnis mit England ein. ⁷⁴ > Hinweis Letzten Endes führte ihr Aufstand nicht zum Erfolg, und gegen Ende des Krieges schaffte es der König, das erste stehende Heer zu organisieren, das Europa seit dem Untergang des Römischen Reiches gesehen hatte. ⁷⁵ > Hinweis

Ludwig XI. konnte sich nach seiner Thronbesteigung 1461 auf erheblich

erweiterte militärische, finanzielle und verwaltungstechnische Befugnisse der Krone stützen. Es gelang ihm, sich 1477 Burgund aneignen, und 1514 heiratete der künftige König Franz I. (1515–1547) die Herzogin der Bretagne, womit auch dieses Gebiet unter die französische Herrschaft fiel.

Auch auf der Iberischen Halbinsel arrondierte die Krone ihren Besitz durch Heirat. Die Hochzeit von Ferdinand von Aragon mit Isabella von Kastilien, die mit der Vollendung der Reconquista 1492 einherging, brachte alle Gebiete des späteren Spanien in eine Hand. Daraus folgte eine beträchtliche Erweiterung der Möglichkeiten für die zentrale herrschende Macht. Die einheimischen Feudalherren, die Conquistadores, beanspruchten die Lehnsgewalt über die von den Mauren eroberten Gebiete, namentlich in Andalusien, und sie waren für den spanischen Thron keine einfachen Gegner.

Außerdem wehrte sich auch Katalonien gegen das Abtreten von mehr Befugnissen an die zentrale Macht. Spanien war infolge dieser Machtbalance nicht mehr als ein »loses Gefüge, bloß durch die Personalunion der Fürsten der beiden größten Reichsteile zusammengehalten«. ⁷⁶ › Hinweis Die Ambitionen von Isabella von Kastilien waren dennoch beachtlich. Mit der Forderung »Ein König, ein Glaube, ein Gesetz« nahm sie entschlossen Kurs auf eine Zentralisierung der politischen Macht. Sie erhöhte die Steuern, schickte Gouverneure in die Städte, die auch für die Rechtspflege zuständig waren, und benutzte auf geschickte Art die Inquisition, um politische Gegner auszuschalten. ⁷⁷ › Hinweis Die Entdeckung der Neuen Welt nahm sie zum Anlass einer weiteren, erheblichen Ausdehnung der Staatsmacht, denn die Einnahmen aus Übersee flossen direkt in die königliche Schatzkammer. ⁷⁸

› Hinweis

Im 15. Jahrhundert begann mit der Eroberung der Stadt Ceuta an der Küste von Nordafrika auch die Blüte des portugiesischen Königreiches. Bartolomeu Dias umsegelte 1487 zum ersten Mal das Kap der Guten Hoffnung und öffnete damit den Seeweg zu den Schatzkammern Asiens. Der Vertrag von Tordesillas von 1494 teilte die koloniale Welt in zwei Teile auf: das Gebiet westlich des heutigen Brasiliens für Spanien und einen Küstenstreifen im Osten Südamerikas für Portugal. So hatte Lissabon die Chance, seine Macht und seine Einnahmen zu vergrößern, was auch einen festeren Griff auf die Regionen Portugals selbst ermöglichte. ⁷⁹ › Hinweis

Die Geschichte des Heiligen Römischen Reiches weicht ziemlich drastisch von diesem allgemeinen Bild der fortschreitenden Zentralisierung ab. Die

Versuche des deutschen Kaisers, seine Macht zu konzentrieren, stießen auf viel mehr Widerstand als die anderer europäischer Herrscher. Die Entwicklung in Deutschland stand in scharfem Kontrast zu der in Frankreich und England. Bereits im 11. Jahrhundert, als der deutsche Kaiser Heinrich IV. die Ansprüche von Papst Gregor VI. auf politische Einflussnahme zurückwies, aber anschließend seinen unrühmlichen Gang zur Burg von Canossa machen musste, um den Papst dort um Vergebung zu bitten, hatte der schwere Konflikt zwischen Papst und Kaiser über die souveräne Oberherrschaft bleibende und tiefe Spuren in der politischen Landschaft des Kaiserreichs hinterlassen.

Die Verhältnisse zwischen dem Kaiser und seinen Vasallen, den Fürsten der verschiedenen Länder, blieben bis zum Anfang des 15. Jahrhunderts ungeklärt. Anders formuliert: Die Zentralmacht des Reiches blieb stark von dem persönlichen Verhältnis zwischen Kaiser und den einzelnen Vasallen abhängig. Als Kaiser Friedrich II. wegen seines militärischen Konflikts in Ungarn die Fürsten 1486 um zusätzliche Steuermittel bat, forderten diese ein weiter als bisher gehendes Recht auf Mitsprache in den Entscheidungen des Reiches, nämlich in Form eines kaiserlichen Gerichtshofs.⁸⁰ > Hinweis Diese Versammlung von Kurfürsten und Herzögen trug den Namen »Reichstag«, und wurde zum ersten Mal vom Nachfolger Friedrichs II., Maximilian I. (1493–1519), im Jahr 1495 zusammengerufen. Während dieser Versammlung wurde eine Serie von Gesetzen angenommen, die unter dem Namen »Reichsreform« bekannt wurde. Im selben Jahr bekam das Reich auch seinen neuen Namen: das »Heilige Römische Reich Deutscher Nation«. ⁸¹ > Hinweis

Von dieser Zeit an bekam das Reich eine festere Verwaltungsstruktur. Dennoch blieb das Kaiserreich die am wenigsten zentralisierte politische Einheit des spätmittelalterlichen Europa.⁸² > Hinweis Obwohl die von Kaiser Karl IV. 1356 erlassene »Goldene Bulle« das im 12. Jahrhundert eingeführte Prinzip des Erstgeburtsrechts noch weiter stärkte,⁸³ > Hinweis galt das nur für jene Fürsten, denen der Kaiser ein direktes Lehen erteilt hatte (und deren Anzahl durch die Goldene Bulle auf sieben festgelegt war). Im niederen Adel blieb die Aufteilung des Erbes bis weit ins 18. Jahrhundert gebräuchlich. Die Historikerin Paula Fichtner schreibt: »Kaum ein Aspekt des politischen Lebens im Deutschland von vor dem 18. Jahrhundert scheint so weit von uns entfernt wie das Aufteilen von Erbschaften«. Sie fügt hinzu: »Eine solche willkürliche Umverteilung von Land [...] widerspricht unseren

Vorstellungen von rationaler Verwaltungspraxis.«⁸⁴ [> Hinweis](#)

Obwohl Kaiser Maximilian die Zentralisierung der Verwaltung anstrebte, räumte der Vertrag von 1499 den Mitgliedern der Schweizerischen Eidgenossenschaft de facto Unabhängigkeit ein. In den Niederlanden dagegen hatte im 15. Jahrhundert Karl der Kühne von Burgund eine zentralisierte Verwaltung eingeführt, und bei der Pragmatischen Sanktion (1549) von Karl V. wurde festgelegt, dass die Siebzehn Provinzen zusammenbleiben und nicht aufgeteilt werden sollten. Ab 1568 bekämpften die Niederlande erbittert die Herrschaft der Habsburger, und die nördlichen Provinzen erhielten ihre Unabhängigkeit de facto im Jahr 1609 und de jure im Jahr 1648, mit der Gründung der »Republik der Sieben Vereinigten Provinzen«.⁸⁵ [> Hinweis](#)

Im deutschen Kaiserreich ist das ansonsten vorherrschende Bild von zunehmender Zentralisierung demnach am verschwommensten. Der anhaltende Konflikt zwischen weltlicher und geistlicher Macht – der schließlich darum ging, wer die höchste Gerichtsbarkeit besaß – bewirkte eine entgegengesetzte Entwicklung. Und es war Folge genau dieser Entwicklung, dass die Theorie eines modernen Staates geboren wurde – auf Kosten der politischen Ambitionen des deutschen Kaiserreiches. Der direkte Anlass war die Reformation, die anfang, als ein deutscher Mönch die Einladung zu einer Debatte, wie damals üblich, an die Tür der Schlosskirche von Wittenberg nagelte. In der Einladung stand:

Aus Liebe zur Wahrheit und in dem Bestreben, diese zu ergründen, soll in Wittenberg unter dem Vorsitz des ehrwürdigen Vaters Martin Luther, Magisters der freien Künste und der heiligen Theologie sowie deren ordentlicher Professor daselbst, über die folgenden Sätze disputiert werden.⁸⁶ [> Hinweis](#)

Die 95 Sätze, über die »disputiert« werden sollte, enthielten eine fundamentale Kritik an Praxis und Lehre der katholischen Kirche, insbesondere was die Ablass betraf. Das führte zu einem internen Streit innerhalb der katholischen Kirche, der Luther die Gelegenheit bot, noch mehr Kritik zu äußern, zum Beispiel bezüglich der sogenannten Infallibilität des Papstes, des Zölibates und der kirchlichen Hierarchie. Luther verbrannte öffentlich die päpstliche Bulle *Exsurge Domine*, in der er aufgefordert wurde, seinen Verirrungen zu entsagen.⁸⁷ [> Hinweis](#)

Das alles wäre wahrscheinlich glimpflich ausgegangen, wären da nicht verschiedene ambitionierte Adlige gewesen, die den Konflikt nutzten, um ihren eigenen Machtsstreit nicht nur mit dem Papst, sondern auch mit dem

Kaiser auszutragen.⁸⁸ > Hinweis Der Konflikt eskalierte, und Luther wurde zum Mittelpunkt in einer erbitterten Auseinandersetzung, in der die deutschen protestantischen Fürsten, vereint im sogenannten Schmalkaldischen Bund, 1555 im »Augsburger Reichs- und Religionsfrieden« dem Kaiser das Eingeständnis abringen konnten, dass auf deutschem Boden eine »neue Religion«, bezeichnet als »Augsburger Konfession«, entstanden war.

Der Friedenstext enthielt Bestimmungen wie:

§15 Und damit solcher Fried auch der spaltigen Religion halben, wie aus hievor vermelten und angezogenen Ursachen die hohe Nothdurfft des H. Reichs Teutscher Nation erfordert, desto beständiger zwischen der Röm. Kayserl. Maj., Uns, auch Churfürsten, Fürsten und Ständen des H. Reichs Teutscher Nation angestellt, aufgericht und erhalten werden möchte, so sollen die Kayserl. Maj., Wir, auch Churfürsten, Fürsten und Stände des H. Reichs keinen Stand des Reichs von wegen der Augspurgischen Confession und derselbigen Lehr, Religion und Glaubens halb mit der That gewaltiger Weiß überziehen, beschädigen, vergewaltigen oder in andere Wege wider sein Conscientz, Gewissen und Willen von dieser Augspurgischen Confessions-Religion, Glauben, Kirchengebräuchen, Ordnungen und Ceremonien, so sie aufgericht oder nochmals aufrichten möchten, in ihren Fürstenthumen, Landen und Herrschafften tringen oder durch Mandat oder in einiger anderer Gestalt beschweren oder verachten, sondern bey solcher Religion, Glauben, Kirchengebräuchen, Ordnungen und Ceremonien, auch ihren Haab, Gütern, liegend und fahrend, Land, Leuthen, Herrschafften, Obrigkeiten, Herrlichkeiten und Gerechtigkeiten ruhiglich und friedlich bleiben lassen, und soll die streitige Religion nicht anders dann durch Christliche, freundliche, friedliche Mittel und Wege zu einhelligem, Christlichem Verstand und Vergleichung gebracht werden, alles bey Kayserl. und Königl. Würden, Fürstl. Ehren, wahren Worten und Pön des Land-Friedens.

§16 Dargegen sollen die Stände, so der Augspurgischen Confession verwandt, die Röm. Kays. Mai., Uns und Churfürsten, Fürsten und andere des H. Reichs Stände der alten Religion anhängig, geistlich und weltlich, samt und mit ihren Capituln und andern geistlichs Stands, auch ungeacht, ob und wohin sie ihre Residentzen verruckt oder gewendet hätten (doch daß es mit Bestellung der Ministerien gehalten werde, wie hie unten darvon ein sonderlicher Articul gesetzt,) gleicher Gestalt bey ihrer Religion, Glauben, Kirchengebräuchen, Ordnungen und Ceremonien, auch ihren Haab, Gütern, liegend und fahrend, Landen, Leuthen, Herrschafften, Obrigkeiten, Herrlichkeiten und Gerechtigkeiten, Renten, Zinsen, Zehenden unbeschwert bleiben und sie derselbigen friedlich und ruhiglich gebrauchen, geniessen, unweigerlich folgen lassen und getreulichen darzu verholffen seyn, auch mit der That oder sonst in ungutem gegen denselbigen nichts fürnehmen, sondern in alle Wege nach Laut und Ausweisung des H. Reichs Rechten, Ordnungen, Abschieden und aufgerichten Landfrieden jeder sich gegen dem andern an gebührenden, ordentlichen Rechten begnügen lassen, alles bey Fürstl. Ehren, wahren Worten und Vermeidung der Pön, in dem uffgerichten Land-Frieden begriffen.⁸⁹ > Hinweis

Später wurde von Historikern gefolgert, dass dieser Vertragstext eigentlich auf den Grundsatz *cuius regio, eius religio* hinauslief: »Wessen Gebiet, dessen Religion«. Und die Entscheidungsbefugnis über Religion brachte faktisch auch die Befugnis mit sich, über eine große Anzahl politischer und juristischer Fragen zu entscheiden: Das bedeutete, mit anderen Worten, die Geburt von *cuius regio, eius ius* – wessen Gebiet, dessen Recht. Eine

überwältigende Aufwertung der Entscheidungsbefugnisse der Reichsfürsten war festgeschrieben.

Dieser Vertrag von 1555 symbolisiert also den Bruch mit der mittelalterlichen Auffassung der Herrscher als »lokale Verkörperung einer Universalmacht« (Papst oder Kaiser). Das bedeutete auch das Ende einer *respublica christiana*, die Europa vereinen würde.⁹⁰ > Hinweis Jetzt, wo das Christentum nicht länger ein Glaube war, wurden die Herrscher notwendigerweise Vertreter eines bestimmten Gebiets mit einer bestimmten Glaubensauffassung, unabhängig von anderen Gebieten. Die Geburt der modernen Staaten geht also einher mit dem Wegfall der Universalmacht und läuft auf das Errichten von Grenzen hinaus.

Der Vertrag von Augsburg setzte der religiösen Unruhe in Mitteleuropa aber kein Ende. Auch in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts und nahezu während des gesamten 17. Jahrhunderts kam es nicht nur im Heiligen Römischen Reich, sondern auch in Frankreich, in den Niederlanden, in Dänemark, Schweden und England zu andauernden Streitigkeiten um interne Einheit und politische Unabhängigkeit.

Das Heilige Römische Reich fiel dem verheerenden Dreißigjährigen Krieg (1618–1648) zum Opfer, der schätzungsweise ein Fünftel – 20 Prozent! – der gesamten Bevölkerung das Leben kostete.⁹¹ > Hinweis Nach dem Bruch von König Heinrich VIII. mit der katholischen Kirche (1534) wüteten in England mehr als ein Jahrhundert lang heftige interne Konflikte, die in einem Bürgerkrieg und der Hinrichtung von König Karl I. (1649) kulminierten. Erst als der niederländische Statthalter Wilhelm III. 1688 den englischen Thron bestieg, kehrte wieder Ruhe ein. Die Niederländer hatten inzwischen ihren Achtzigjährigen Krieg gegen das spanische Regime geführt; teils wegen ihres Anspruchs auf religiöse Freiheit. Da lernten sie auch die ersten modernen Formen von religiös motiviertem Terrorismus kennen, als Balthasar Gérard 1584 Wilhelm von Oranien ermordete und behauptete, im Namen der katholischen Kirche zu handeln.

Frankreich musste in diesen Jahren ähnliche Herausforderungen bestehen. Der Tiefpunkt war 1572 erreicht, als im ganzen Land während der Bartholomäusnacht tausende protestantische Franzosen ermordet wurden, unter ihnen zahlreiche Prominente. Diese Schlacht spaltete den französischen Adel in zwei Lager. Versuche des französischen Königs Heinrich IV., den inländischen Streit zu schlichten, führten dazu, dass er 1610 vom katholischen Fanatiker François Ravailac ermordet wurde.

Das Jahr 1648 markierte einen Umbruch in diesen verhängnisvollen Entwicklungen. In diesem Jahr wurden nämlich in Münster zwei Verträge unterzeichnet, der erste zwischen den Niederlanden und dem Kaiserreich (plus den dazugehörigen Gebieten), der zweite zwischen Frankreich und dem Kaiserreich (wiederum samt den dazugehörigen Gebieten). Ein dritter Vertrag wurde in Osnabrück zwischen dem Kaiserreich (plus den dazugehörigen Gebieten) und Schweden abgeschlossen. Diese drei Verträge werden in der Regel zusammen als »Westfälischer Friede« bezeichnet.⁹²

› Hinweis

Der Historiker Heinz Duchhardt analysiert dies wie folgt: »Die Friedensregelung von 1648 zerfällt in zwei Komponenten. Die erste regelt die Beziehungen zwischen dem komplexen Organismus des Heiligen Römischen Reiches und hält sie im Gleichgewicht. Wie sich herausstellen wird, wird diese Komponente eine bleibende Bedeutung und einen stark stabilisierenden Effekt haben. Die andere Komponente war eine als vage empfundene politische Philosophie, die, so hoffte man, langfristig den europäischen Frieden bewirken würde.«⁹³ Der Kern dieser Philosophie war schlicht:

Richelieus Konzeption eines Sicherheitssystems aller europäischer Staaten ruhte auf der Grundlage der Immunität von Grenzen und folglich auf der Festlegung des territorialen Status quo.⁹⁴

› Hinweis

Die Abmachungen über die interne Souveränität der deutschen Staaten stellten sich als noch bedeutungsvoller heraus. Der Vertrag von Osnabrück bestätigte einmal mehr einerseits explizit den »im Jahr 1555 abgeschlossenen Religionsfrieden« und erklärte zum Beispiel, dass die Anhänger der Augsburger Konfession »Recht und Gerechtigkeit auf dieselbe Weise und ohne Unterschied [...] wie die Katholiken« genießen konnten. Der Vertrag besagte aber auch, dass Staaten selbst das Recht hätten, die Verwaltung ihrer Schulen und Kirchen zu organisieren.⁹⁵

› Hinweis

»Alles in allem«, so schlussfolgerte der Mediävist Randall Lesaffer, »bedeuteten die Abmachungen über Verwaltung und Religion die Einrichtung eines Kaiserreiches auf außergewöhnlich föderaler Basis, gegründet auf den Prinzipien territorialer Souveränität und souveräner Gleichheit der *Stände*« – das heißt: der Länder. Diese Ausgangspunkte wurden in späteren Jahren allgemeiner auf die gegenseitigen Verhältnisse zwischen europäischen Staaten angewandt. Das ist der erste Grund, weshalb 1648 für die Entwicklung des modernen souveränen Staates dermaßen

wichtig ist. »Obwohl es nicht im Text stand«, so Lesaffer, »führten die Verträge die Idee von souveräner Gleichheit zwischen den Staaten Europas ein.«⁹⁶ > Hinweis

Betrachtet man ihren Zusammenhang untereinander, enthalten die Verträge des Westfälischen Friedens auch noch ergänzende Abmachungen zwischen mehreren europäischen Mächten. Der Vertrag von Münster wurde zwischen Frankreich und dem Kaiserreich unterschrieben, der von Osnabrück zwischen Schweden und dem Kaiserreich, aber beide enthalten Querverweise aufeinander und gehen damit von einer bestimmten *société des nations* aus.⁹⁷ > Hinweis Die Anwesenheit von dritten Parteien bei der Unterzeichnung der Verträge war eine Garantie für die festgestellte »Gemeinschaft der Länder«, und seitdem ist die Anwesenheit von »Zeugen« ein üblicher Brauch in den internationalen Beziehungen (auch heute noch).

Neueste Untersuchungen haben auf überzeugende Weise nachgewiesen, dass die Bedeutung des Westfälischen Friedens für die Entwicklung von Staaten nuanciert werden muss. Dieser Vertrag wird, vor allem wegen »unserer Kenntnisse von heute« als der »Geburtsmoment« des modernen Staates betrachtet. Manche reden sogar vom »Mythos von Westfalen«.⁹⁸ > Hinweis Auf alle Fälle kann davon ausgegangen werden, dass die Entstehung des modernen Staatensystems durch das Ende des Dreißigjährigen Krieges und den damit einhergehenden erheblichen Rückgang der Idee einer übergreifenden christlichen – oder kaiserlichen – Einheit innerhalb Europas einen wichtigen Impuls bekam.⁹⁹ > Hinweis

Während die Macht der zentralen Behörden zunahm und die des Papstes abnahm, stand Europa im Zeitalter des fürstlichen Absolutismus immer noch im Zeichen von politischer Dezentralisierung. Fürsten verfügten zu diesem Zeitpunkt noch längst nicht über eine solche Macht, wie sie die derzeitigen Regierungen besitzen. Dennoch strebte die Monarchie eine unabhängige und weltliche Herrschaft an. Rivalität mit dem Vatikan und mit den Ansprüchen des Papstes auf eine letztinstanzliche Oberherrschaft »bildete den Keim der modernen Auffassung von Souveränität«.¹⁰⁰ > Hinweis

Es war der tiefe Wunsch, einen neuen Krieg – speziell einen solch vernichtenden Bürgerkrieg wie den Dreißigjährigen Krieg – zu verhindern, der Denker in ganz Europa dazu brachte, die Konturen des souveränen Staates zu umreißen und die Notwendigkeit einer allgemeinen Loyalität seiner Bürger zu betonen.

1.2 Das Vermeiden von Bürgerkriegen

Viele dieser modernen Auffassungen über Souveränität wurden zum ersten Mal von Niccolò Machiavelli (1469–1527) in Worte gefasst.¹⁰¹ > Hinweis Was Machiavelli so besonders macht, ist, dass er politische und gesetzgebende Macht als zusammenhängend und unabhängig von persönlichen Privilegien beschreibt.¹⁰² > Hinweis Damit brach er mit der mittelalterlichen Tradition, politische Macht vor allem als Teil einer ewigen Kette von gegenseitigen Verpflichtungen zu betrachten, abhängig von persönlichen Gunsten und Titeln und letztlich zurückzuführen auf ein göttliches Mandat.¹⁰³ > Hinweis Außerdem verteidigt Machiavelli in *Der Fürst* eine Form von politischem Realismus, in der die angewandten politischen Mittel aus einem autonomen *ragion di stato* (Staatsräson) gerechtfertigt werden, das heißt, aus den Zwecken, die sie heiligen würden. Adressiert war die Schrift an die Herrscher von Florenz, aber eigentlich war und ist sie auf jeden Machthaber zu jeder Zeit anwendbar.

Machiavellis Hauptthema war, wie politische Macht funktioniert und wie sie eingesetzt und maximalisiert werden kann. Er stellte sich aber nicht die Frage, wie M. J. Tooley es formuliert, »was ein Staat ist und wie dieser aufgebaut ist«. ¹⁰⁴ > Hinweis Auch das Schreckgespenst eines Bürgerkriegs, wie man ihn dann im 17. Jahrhundert in ganz Europa erleben sollte, spielt in seinen Schriften keine große Rolle.

Eine eher allgemeingültige und systematische Erörterung des modernen Staates und seiner primären Aufgabe, einen Bürgerkrieg zu vermeiden, finden wir zum ersten Mal in Frankreich, bei Jean Bodin (1530–1596). Auf seinem Werk bauen anschließend Johannes Althusius (1557–1638) im Heiligen Römischen Reich und Thomas Hobbes (1588–1679) in England auf. Der Niederländer Hugo de Groot (1583–1645) analysierte als Erster die Bedeutung des internationalen Staatensystems, wie es sich in den Friedensverträgen des 17. Jahrhunderts manifestierte. Seine Gedanken wurden von dem Deutschen Samuel von Pufendorf (1632–1694) weiterentwickelt. Gegen Mitte des 18. Jahrhunderts fasste der Schweizer Diplomat Emer de Vattel (1714–1767) diese Theoriebildung in einer Synthese zusammen.¹⁰⁵ > Hinweis

Es war auffallend, dass die führenden Autoren in diesem Bereich ab dem 17. Jahrhundert alle Protestanten waren. Der große Historiker des Völkerrechts, Arthur Nussbaum, ging im 19. Jahrhundert sogar so weit, dass

er das Fachgebiet eine »protestantische Wissenschaft« nannte.¹⁰⁶ > Hinweis
Der Grund dafür, dass es alle Protestanten waren, liegt auf der Hand: Völkerrecht unterstellt die Existenz von souveränen Staaten und impliziert demnach einen unvermeidlichen Machtverlust für den Vatikan sowie einen Verlust von Einheit auf dem europäischen Kontinent. (Ist es in dieser Hinsicht verwunderlich, dass die großen Verfechter eines föderalen Europa im 20. Jahrhundert fast alle Katholiken waren?¹⁰⁷ > Hinweis)

Trotz der hartnäckigen Gerüchte, dass auch er protestantisch geworden war, behauptete Jean Bodin immer wieder, dem Katholizismus treu geblieben zu sein. Wie dem auch sei, mit ihm fing das systematische Nachdenken über den modernen Staat an. Sein Ausgangspunkt war der »Krieg aller gegen alle«, ein Theorem, das seitdem zu einem Gemeinplatz in der politischen Theorie geworden ist (zweifelloos wurde Bodin von den permanenten religiösen Zwisten, die Frankreich damals teilten, beeinflusst).¹⁰⁸ > Hinweis

Bodin brach mit der aristotelischen Vorstellung, dass der Staat, weil der Mensch nun mal ein soziales Tier sei, »von Natur aus existiert«,¹⁰⁹ > Hinweis und er schrieb in seinem Hauptwerk *Les six livres de la République* (1576): »Überlegung und Einsicht lassen uns zu dem Schluss kommen, dass Staaten ursprünglich mit Gewalt gebildet worden sind.«¹¹⁰ > Hinweis Er schreibt weiter: »Bevor es Bürgergemeinden und Bürger oder irgendeine Form des Staates gab, war jedes Familienoberhaupt souverän innerhalb des Bereichs seines Hauses und hatte Gewalt über Leben und Tod seiner Ehefrau und seiner Kinder. Seit aber Macht- und Gewaltausübung, Ehrgeiz, Habsucht und Rachsucht die Menschen zu den Waffen greifen ließen, machten Kriege und Kämpfe die einen zu Siegern und die anderen zu Sklaven.«¹¹¹ > Hinweis

Da diese Machtverhältnisse der Ursprung der politischen Existenz des Menschen seien, »kann man sagen, dass jeder Bürger ein Untertan ist, da seine Freiheit beschnitten ist durch die Herrschaft dessen, dem er Gehorsam schuldet«.¹¹² > Hinweis Bodin nimmt sich vor, »den Begriff Souveränität genau zu bestimmen [...] weil noch kein Rechtsgelehrter oder Staatsdenker ihn bisher definiert hat [...], obwohl [...] seine Klärung für eine Abhandlung über den Staat am allerwichtigsten ist«.¹¹³ > Hinweis

Bodin unterscheidet zwei wesentliche Merkmale von Souveränität: ihr dauerhaftes Wesen und ihre absolute Art: »Die Inhaber der Souveränität sind

auf keine Weise den Befehlen eines anderen unterworfen.«¹¹⁴ > Hinweis Der Fürst (oder Souverän) kann sogar deshalb nicht an seine eigenen Gesetze gebunden sein, und die Autonomie von Gemeinschaften innerhalb des souveränen Staates ist wesentlich beschränkt. Souveränität definiert sich damit für Bodin durch die Macht des Fürsten, nach Belieben Gesetze zu erlassen.¹¹⁵ > Hinweis

Es ist dieses Element im Denken von Bodin, das seine Kritiker seinen »Absolutismus« nannten – und Bodin war dann auch sowohl für Richelieu als auch für Ludwig XIV. eine Inspirationsquelle in ihren Versuchen, Staatsmacht zu zentralisieren.¹¹⁶ > Hinweis Außerdem behauptet Bodin, dass von einem »Recht auf Revolution« keine Rede sein könne, selbst dann nicht, wenn der Fürst seine Macht durch Usurpation oder Machtmissbrauch erobert hat:

Wenn der Fürst aber souverän ist wie im Fall der wirklichen Könige von Frankreich, Spanien, England, Schottland, Äthiopien, Persien, der Türkei und des Moskauer Staats, dann ist es unter keinen Umständen weder dem einzelnen Untertan noch der Gesamtheit der Untertanen erlaubt, irgendetwas auf irgendeine Weise gegen Ansehen oder Leben des Königs zu unternehmen, selbst wenn dieser Grausamkeiten aller Art begangen hat.¹¹⁷ > Hinweis

Die Schrift *Vindiciae contra tyrannos*, anonym erschienen im Jahr 1579 unter dem Pseudonym »Stephen Junius Brutus«, bezieht sich auf dieses Element in der Theorie Bodins und widerspricht ihm. Der unbekannte Autor argumentiert, dass der Souverän nicht mehr sei als der Beschützer von Rechten, die er selbst nicht verletzen oder verändern dürfe, und dass die endgültige Quelle der Macht nicht der Staat, sondern vielmehr das Volk sei.

Vergleichbare Auffassungen wurden von einem anderen Kritiker Bodins verkündet, nämlich von dem calvinistischen deutschen Gelehrten Johannes Althusius (1557–1638). Im Vorwort der ersten Ausgabe seines Hauptwerks, *Politica – Methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*, erklärt er:

Ich behaupte also durchaus das Gegenteil [von Bodin] [...] Wohl räume ich ein, dass der Herrscher oder oberste Magistrat ein Sachwalter, Verwalter oder Statthalter dieser [Souveräne] ist. Ich bestehe aber darauf, dass ihr Eigentum und ihre Nutznießung zu Recht so sehr dem Reich oder gesamten Volk zugehören [...].¹¹⁸ > Hinweis

Althusius liefert eine systematische Erörterung dessen, was er – wie auch Bodin – »das Gemeinwesen« nennt (den Staat), und betont, dass zwischen dem individuellen Bürger und dem Staat noch eine ganze Menge intermediäre Verbände stehen, wie Gilden, Städte und Provinzen; jeder mit seinen eigenen Privilegien.

In dem Sinne bleibt Althusius näher an der mittelalterlichen Auffassung der Gesellschaft als Bodin (und später Hobbes). Trotzdem unterschreibt Althusius Bodins Vorstellung der politischen Oberherrschaft des Staates, und demnach der zentralen Souveränität. Auch unterscheidet er explizit zwischen der mittelalterlichen Idee von Politik und der modernen Staatsauffassung. Die Meinungsverschiedenheit zwischen Bodin und Althusius betrifft also nicht die Frage, ob Souveränität zentralisiert werden soll, sondern eher die theoretische Frage, bei wem sie letztendlich hinterlegt ist. »Werden aber das Gesetz und die von ihm gelöste höchste Gewalt in diesem Sinne verstanden, dann kann ich der von Bodin [...] vertretenen Auffassung entgegenkommen. Aber diese höchste Gewalt kann ich keineswegs dem König oder den Optimaten zuerkennen. Gerade dies aber versucht Bodin auf das Heftigste zu verteidigen«, so wiederholt Althusius.

119 > Hinweis

Während der Franzose Bodin einen etatistischen Ansatz von oben befürwortete, wählte der Deutsche Althusius einen Bottom-up-Ansatz, bei dem davon ausgegangen wird, dass die Souveränität des Staates beim Volk entliehen ist. Der gleiche Dissens wird die Deutschen und Franzosen ungefähr 2 Jahrhunderte später erneut entzweien, wenn während des 19. Jahrhunderts erbittert über Nationalität diskutiert werden wird.

Sowohl Bodin als auch Althusius verteidigen außerdem den Vorrang der weltlichen vor der kirchlichen Gesetzgebung. Wie Jean Bodin schreibt, ist es von essenzieller Bedeutung, dass Bürger sich der endgültigen Macht eines einzigen Souveräns unterwerfen, und solange das geschehe, könnten innerhalb eines Staates auch mehrere Gemeinschaften existieren, die ein gewisses Maß an Selbstverwaltung genießen.¹²⁰

> Hinweis Es waren die Pluralität der Gesetzgebung, die einander widersprechenden Zuständigkeiten von Gerichten, der Primat persönlicher Beziehungen über institutionelle Verankerung, die kennzeichnend für das Feudalsystem waren. Dieses System musste in Bodins Vision dem zentralisierten, institutionell verankerten und hierarchisch organisierten Gesetzssystem des modernen Staates weichen.

¹²¹ > Hinweis Auch wenn es noch bis weit ins 18. Jahrhundert dauern sollte, ehe die entsprechenden Gesetze in nationalen Gesetzbüchern festgelegt wurden, waren sie die logische Konsequenz von Auffassungen, die bereits 2 Jahrhunderte zuvor formuliert worden waren.

Bodin und Althusius sind außerdem beide von der Einsicht durchdrungen, dass Europa, besonders in religiöser Hinsicht, nie mehr seine Einheit

zurückgewinnen würde – und für einen Calvinisten wie Althusius war eine eventuelle Wiederherstellung dieser (katholischen) Einheit übrigens auch eine alles andere als verlockende Aussicht. Ihre Idealvorstellung war die Entwicklung einer politischen Macht, die sich über die verschiedenen Fraktionen der Gesellschaft erheben und damit Bürgerkriege oder den Zerfall politischer Einheiten in kraftlose lokale Fürstentümer vermeiden würde. Politische Macht wurde auf solche Weise abstrakter, aber auch allumfassender.

Ein Beispiel dafür, wie religiöse Konflikte, die in ganz Europa virulent waren, eskalieren konnten, ist die Pariser Bartholomäusnacht vom 23. auf den 24. August 1572. Unter Führung katholischer Adliger wurden, unterstützt von König Karl IX. (1560–1574), in Paris (und nicht nur dort) mehrere tausend Hugenotten ermordet. In Frankreich drohte zu dem Zeitpunkt ein Bürgerkrieg, und das politische und diplomatische Geschick von Heinrich IV. (1594–1610 französischer König) half maßgeblich, diesen zu vermeiden: Er bekehrte sich zum Katholizismus und fertigte 1598 das Edikt von Nantes aus, das den Protestanten Religionsfreiheit und volle Bürgerrechte gewährte.¹²² > Hinweis

Während Jean Bodin seine Abhandlung über Souveränität schrieb, war er zutiefst besorgt über die politischen und religiösen Konflikte, die Frankreich teilten. Eines seiner Werke ist eine Reihe imaginärer Gespräche zwischen den Anhängern von sieben verschiedenen Glaubensrichtungen: einem Animisten, einem skeptischen Philosophen, einem Juden, einem Muslim, einem Katholiken, einem Lutheraner und einem Zwinglianer, die sich schließlich einigen, friedlich zusammenzuleben.¹²³ > Hinweis Die Grundaussage des Buches war, dass politische Autorität unabhängig von verschiedenen Glaubensrichtungen existieren kann.¹²⁴ > Hinweis

Kardinal Richelieu argumentierte ganz ähnlich, als er 1617 in einer Anweisung an einen Minister dekretierte, dass kein Katholik so blind sein solle, »in Staatsangelegenheiten einen Spanier vor einem französischen Protestanten zu bevorzugen«. ¹²⁵ > Hinweis Die nationale Loyalität der Bürger und (vor allem) der Beamten solle deutlich über der religiösen Loyalität stehen.

Für Althusius war die Sache komplizierter. Er sieht – wie schon Augustinus und Thomas von Aquin – einen prinzipiellen Unterschied zwischen dem universellen Charakter der Moral und dem spezifischen

Charakter von zeitgebundenen gesetzlichen Regelungen. Trotzdem redet er nicht der mittelalterlichen Dualität von Kirche und Staat das Wort. Thomas Hueglin formulierte es folgendermaßen:

Althusius argumentiert [...], dass der Unterschied zwischen dem allgemeinen moralischen Gesetz und einer zeitgebundenen spezifischen Regelung ein politischer Unterschied und deshalb eine Angelegenheit der weltlichen Behörde ist. [...] Im Gegenteil, es scheint mir plausibler, seine *Politica* als Versuch zu sehen, die Kirche in weltlichen Angelegenheiten als unerwünschten Eindringling ins Abseits zu schieben. Obwohl – und vielleicht gerade weil – der streng calvinistische Presbyter Althusius davon überzeugt war, dass die christliche Religion, und zwar in ihrer reformierten Gestalt, die einzig wahre Religion war, verstand er möglicherweise, dass der einzige Platz, den diese Religion in seiner politischen Theorie einnehmen konnte, der eines bürgerlichen moralischen Codes war. ¹²⁶ > Hinweis

Auch Thomas Hobbes verteidigte die politische Oberherrschaft des Staates über religiöse Ansprüche. Sein bekanntestes Werk ist *Leviathan* (1651), in vielerlei Hinsicht eine argumentative Fortführung früherer Werke, in denen er die Beziehung des Menschen zur Natur und die des Menschen zu anderen Menschen unter die Lupe genommen hatte. ¹²⁷ > Hinweis Hobbes' intellektuelles Vorgehen sollte später für die Aufklärung typisch werden: Alle Phänomene versucht er völlig rational – *ab initio*, von ihrem Anfang her – zu erklären. Für Hobbes ist die Anarchie als Naturzustand das große Schreckgespenst in der Politik. Im ersten Buch von *Leviathan*, »Vom Menschen«, schildert Hobbes seine Auffassung der habgierigen Natur des Menschen und des Zustands vom »Krieg aller gegen alle«, der immer dann geführt wird, wenn es keine kontrollierende Macht, also keinen funktionierenden Staat, gibt. ¹²⁸ > Hinweis Im zweiten Buch, »Vom Gemeinwesen«, umreißt er die Bedingungen, die nötig sind, um den Menschen den Schritt von diesem Naturzustand zum Zustand der Zivilisation machen zu lassen. Essenziell dabei ist für Hobbes, alle Ansprüche auf natürliche Rechte aufzugeben, da diese im Naturzustand ohnehin nicht existieren. Mächtiger als jede andere Organisation innerhalb des Staatsterritoriums sei der Staat, der *Leviathan*, der seinen Bürgern so mittels Gesetzen eine Form von Ordnung aufzuerlegen imstande sei. ¹²⁹ > Hinweis Was die Beziehung zwischen Kirche und Staat betrifft, so argumentiert Hobbes schlichtweg, dass die politische Macht in letzter Instanz bestimme, was die Kirche unterrichten dürfe, denn Offenbarungen könnten nur für diejenigen Gültigkeit besitzen, die sie selbst erfahren hätten. ¹³⁰ > Hinweis

Den Übergang von der mittelalterlichen zur modernen Auffassung des Staates kann man also als das Lösen »dieser großen Kette von

Verpflichtungen«¹³¹ > Hinweis ansehen. An ihre Stelle tritt eine Anzahl kleinerer, aber festerer Ketten, die, jedenfalls theoretisch, in einem gemeinsamen Schnittpunkt zusammenlaufen: dem Souverän. Wie Bertrand de Jouvenel es in seinem Buch *De la souveraineté* (dt.: *Über Souveränität*) zusammenfasst:

Im Mittelalter hatten die Menschen ein starkes Gefühl für das Konkrete, die Hierarchie, aber ein schwaches Gefühl für das Abstrakte, die Souveränität.¹³² > Hinweis

Wegen der dezentralisierten feudalen Verwaltung und der einheitlichen Religion war das mittelalterliche Europa im Wesen sowohl regional zersplittert als auch vereint.¹³³ > Hinweis Europa wurde oft als eine *res publica christiana* bezeichnet, eine religiös-politische Einheit, jedoch ohne deutliche Demarkationslinien hinsichtlich der Gerichtsbarkeit.¹³⁴ > Hinweis Im 16. und 17. Jahrhundert ging diese religiöse Einheit verloren, während die verschiedenen Regionen sich allmählich zu mehr zentralisierten politischen Einheiten zusammenfügten. Und obwohl sich diese neuen »Staaten« oft ihrer gemeinsamen, »europäischen« Interessen bewusst waren, ging die Idee von Europa als politischer Einheit mit einem Papst oder einem Kaiser als Oberhaupt definitiv verloren.

Ein gutes Beispiel dafür, wie die politische Macht das endgültige Übergewicht über das religiöse Supremat gewinnen konnte, war das England von Heinrich VIII. In einem dramatischen Versuch, die von ihm verlangte Annullierung seiner Ehe, die der Vatikan ihm verweigerte,¹³⁵ > Hinweis durchzusetzen, rief er sich 1534 selbst zum Oberhaupt der Church of England aus.

Andere Staaten trafen aber ähnliche, wenn auch weniger spektakuläre Maßnahmen. Der Anspruch auf universelle Herrschaft musste dem Anspruch auf ein Gerichtsbarkeitmonopol innerhalb eines bestimmten Territoriums weichen.

Dieser Übergang markierte in meinen Augen die fundamentale Grenzlinie zwischen dem mittelalterlichen System und dem modernen Staat. Zu Recht schreibt der britische Diplomat Robert Cooper: »So tauschte Europa ein schwaches System von universeller Ordnung gegen ein Muster von stärkeren, aber geografisch eingeschränkten souveränen Autoritäten, ohne übergreifendes Rechtssystem.«¹³⁶ > Hinweis

Tocqueville hatte recht, als er schrieb: »Durchläuft man die Seiten unserer Geschichte, so findet man in den letzten 700 Jahren keine bedeutenden

Ereignisse, die nicht die Entwicklung der Gleichheit gefördert hätten«¹³⁷
› Hinweis – und die Konzentration und Stärkung staatlicher Macht, können wir ganz im Sinne von Tocqueville hinzufügen. Von essenzieller Bedeutung für den Charakter eines modernen Staates ist auch die Fähigkeit, Gesetze zu beschließen und durchzusetzen.¹³⁸ › Hinweis Im Allgemeinen nahm diese Fähigkeit im Verlauf der frühen Neuzeit zu; aber erst mit dem Ende des Ancien Régime und der Einführung der Demokratie sollten Staaten diese Macht auch wirklich voll und ganz anwenden können.

Voltaire konnte die Verschiedenheit der Gesetzgebung, die bis ins 18. Jahrhundert existierte, noch verspotten: »Wir [in Frankreich] haben mehr Gesetze als ganz Europa zusammen; fast jedes Dorf hat seine eigene Gesetzgebung.«¹³⁹ › Hinweis Wer von der Bretagne in den Languedoc reisen müsse, so schrieb Voltaire satirisch, »wechselt öfter die Gesetze als seine Pferde«. ¹⁴⁰ › Hinweis In der Tat:

Ist es nicht absurd und grauenhaft, dass das, was in einem Dorf wahr ist, in einem anderen als unwahr gelten kann? Welche fremde Barbarei macht es möglich, dass Landsleute nicht demselben Gesetz unterworfen sind? ¹⁴¹ › Hinweis

Gerade weil London nach den Verwüstungen des Großbrandes neu aufgebaut war, so argumentiert Voltaire, »war es es wert, bewohnt zu werden«. Er fährt fort:

Nimm in Paris die Gegenden von Les Halles, Saint-Pierre-au-Bœufs und die Rue Brise-Miche oder Pet-au-Diable in Augenschein und vergleiche sie mit der Gegend des Louvre oder der Tuilerien: so bekommt man ein gutes Bild unserer Gesetze.

In den alten Gegenden von Paris gewahrte Voltaire nur Unordnung. Dagegen bewunderte er die neuen *quartiers*, symbolisiert durch den Louvre. Er konfrontierte die Franzosen mit dieser Frage: »Wünschen Sie gute Gesetze? Verbrennen Sie dann diejenigen, die Sie haben, und entwerfen Sie neue.«¹⁴²

› Hinweis Die hier von Voltaire in Worte gefasste Aufklärungsvision steht dem mittelalterlichen Ausgangspunkt gegenüber, der von Montesquieu in seinem *De l'esprit des lois* (dt.: *Vom Geist der Gesetze*) verbreitet worden war. Darin betont er unter anderem, dass die Durchsetzung uniformer Gesetze wegen der dadurch notwendig werdenden Unterdrückung der existierenden kulturellen Vielfalt in Despotismus münden würde.¹⁴³

› Hinweis Bei »Montesquieu lag der Akzent schließlich auf einer pluralistischen Vision der Gesellschaft«, so schreibt Norman Hampson in seiner Studie zum politischen Denken im Frankreich des 18. Jahrhunderts,¹⁴⁴ › Hinweis und Montesquieu pries »die wunderbare Vielfalt« der Gesetze

und Bräuche im französischen Königreich.¹⁴⁵ [> Hinweis](#)

Die Idee eines *contract social*, eines Gesellschaftsvertrags, der die Möglichkeit bietet, die Gesetze, nach denen man leben möchte, komplett neu zu entwerfen, steht in krassem Gegensatz zu den mittelalterlichen Gebräuchen, wie sie zum Beispiel oben von Montesquieu in Worte gefasst wurden. Sie bietet sich aber *par excellence* für die Art zentraler Kodifizierung an, für die Voltaire kämpfte. Die Idee des *contract social* wurde denn auch von vielen Denkern der Aufklärung weiter ausgearbeitet (siehe Kapitel 8). John Locke betonte zum Beispiel die unveräußerlichen Rechte des einzelnen Bürgers und dessen Anspruch auf politische Vertretung. Rousseau unterstrich in seiner Note von 1771 an das Königreich Polen die Bedeutung der Bürgerpflichten, sodass die Verteidigung von bestimmten sozialen oder an eine einzige Klasse gebundenen Belangen »nicht auf Kosten des Patriotismus in die Gesellschaft durchdringen kann, und die Hydra der Haarspalterei die Nation nicht vernichtet«. ¹⁴⁶ [> Hinweis](#)

Rousseau argumentierte weiter, dass das Königreich Polen nur drei Gesetzesbücher bräuchte, »das eine politisch, das andere bürgerlich, das dritte strafrechtlich«, alle drei »möglichst klar, möglichst kurz und möglichst genau«. ¹⁴⁷ [> Hinweis](#) Es sei von essenzieller Bedeutung, so sagte er, dass diese Gesetzesbücher an Schulen und Universitäten unterrichtet würden und dass die Reste des Gewohnheitsrechts und des römischen Rechts beiseitegeschoben würden: »Wir brauchen keine anderen Systeme mit Gesetzen [...]. Was das römische Recht und die Anwendung dessen betrifft, was davon noch übrig geblieben ist, so sollen diese aus den Schulen und den Gerichten entfernt werden. Die Menschen sollen keine andere Autorität anerkennen als die Gesetze des Staates, und diese müssen in allen Provinzen einheitlich sein.« ¹⁴⁸ [> Hinweis](#)

Ohne die Französische Revolution hätten sich diese Auffassungen wahrscheinlich nicht so schnell durchgesetzt. Die endgültige Durchführung kam aber bereits mit Napoleon, als dieser als erster moderner Herrscher in der europäischen Geschichte 1804 ein einziges und einheitliches Bürgerliches Gesetzbuch, den *Code Civil*, einführte. Und möglicherweise hatte er recht, als er bemerkte:

Mein wirkliches Verdienst ist nicht, vierzig Schlachten gewonnen und Königen Vorschriften gemacht zu haben. [...] Waterloo wird die Erinnerung an so viele Siege zunichtemachen. [...] Was aber durch nichts zu löschen ist, was ewig leben wird, ist mein *Code Civil*. ¹⁴⁹ [> Hinweis](#)

Dem Beispiel vom napoleonischen Frankreich folgten andere

westeuropäische Staaten. In den folgenden Jahrzehnten stellten sie alle ihre eigenen nationalen Gesetzbücher auf, ein Schlussstein in der Entwicklung des modernen Staates.

1.3 Internationale Beziehungen

Mit dem allmählichen Aufschwung der modernen Staaten und mit der Entwicklung einer philosophischen Legitimation in Form einer Theorie des Sozialvertrags entstand auch das Bedürfnis nach einem zeitgemäßen System von »Völkerrecht«. Wenn der moderne Staat sich aus der mittelalterlichen »Kette von Verpflichtungen« emanzipiert, muss gleichzeitig eine selbstständige Lehre der internationalen Beziehungen aufkommen.

Der niederländische Denker und Jurist Hugo de Groot (latinisiert Grotius) war einer der Ersten, die sich über dieses Thema Gedanken gemacht haben. Obwohl er mit seinem *De iure belli ac pacis* von 1625 noch mit einem Bein im mittelalterlichen System stand, wurde er damit dennoch »einer der Väter des modernen Verhaltenskodex für Nationen«. ¹⁵⁰ > Hinweis Er nahm als Ausgangspunkt den damals neuen, souveränen Staat, wie er sich im Laufe des 16. und 17. Jahrhunderts von seinen spätmittelalterlichen Vorläufern emanzipierte. »Nun wird [diese Macht] die höchste Macht [*summa potestas*] genannt, deren Handlungen nicht der Rechtsmacht einer anderen Person unterworfen sind, sodass sie durch eine freie menschliche Handlung von einer anderen Person nicht rückgängig gemacht werden können.« ¹⁵¹

> Hinweis

Nach dem Vorbild von Bodin sagt Grotius, dass ein Souverän nicht an seine eigenen Taten oder Regeln gebunden ist und dass von einem Recht auf Aufstand nicht die Rede sein kann. Mehr noch, ein Volk kann nach Grotius sogar beschließen, seine Rechte an einen absoluten Herrscher abzutreten. ¹⁵²

> Hinweis Trotzdem erkennt er eine beschränkte Anzahl universeller Verbrechen an, gegen die andere Staaten das Recht haben vorzugehen, zur Not sogar mit militärischer Gewalt, *manu militari*. ¹⁵³ > Hinweis Nach diesen Aussagen führt er Grundsätze eines Naturrechts ein, das, wie er argumentiert, genauso auf Untertanen wie auf Staaten angewandt werden sollte, sogar wenn diese Grundsätze noch nicht kodifiziert sind oder durchgesetzt werden können.

Zu den Grundsätzen, die Grotius aus Vernunftgründen ableitete, gehörten

das *pacta sunt servanda*, das Einhalten von Versprechen, und der Leitsatz, dass keine politische Einheit Souveränität über Gebiete beanspruchen konnte, die sie nicht zu kontrollieren erhoffen konnte – deshalb gebe es das *mare liberum*, das freie Meer.¹⁵⁴ > Hinweis Die Werke von Grotius bilden, laut Arthur Nussbaum, »sicherlich keine zusammenhängende Gesamtheit. Erudition [Gelehrsamkeit] wird übermäßig zur Schau gestellt, und die Art und Weise der Argumentation ist oft umständlich und weitschweifig.«¹⁵⁵

> Hinweis

In Grotius' Argumentation zeigt sich ein Widerspruch zwischen Souveränität und universeller Moral, und er ist nicht gewillt oder imstande, diesen Widerspruch aufzulösen (vergleichen Sie die Spannung zwischen universeller Moral und zeitgebundenen vorübergehenden gesetzlichen Regelungen bei Augustinus und Thomas von Aquin, wie oben besprochen). Dennoch hat seine Analyse, dass das *jus gentium* [Völkerrecht] der kommenden Epoche auf souveräner Gleichheit von Staaten basiert und auf weltlichen Grundsätzen gegründet sein sollte, großen Einfluss auf die folgenden Generationen von Völkerrechtlern gehabt. In diesem Zusammenhang ist Grotius' Postulat erwähnenswert, dass Verträge mit christlichen Völkern denselben Status haben sollten wie solche mit nichtchristlichen, wie zum Beispiel den Sarazenen.¹⁵⁶ > Hinweis

Samuel Pufendorf (1632–1694) galt zu seiner Zeit, ungeachtet aller argumentativen Unterschiede, als »Sohn von Grotius«,¹⁵⁷ > Hinweis und aufbauend auf dessen Werk entwickelte er seine eigene systematische Übersicht über Naturrecht und Völkerrecht. »Ebenso wie Grotius und Hobbes«, so schreibt James Tully, »betrachtete Pufendorf die religiösen Unterschiede, die zu Kriegen geführt hatten, als unversöhnbar. Deshalb sollte seiner Ansicht nach eine neue Moral, die alle Europäer in die Lage versetzen könnte, der neuen politischen Ordnung zuzustimmen, und die Frieden bringen könnte, notwendigerweise unabhängig von religiösen Unterschieden sein [...].«

Während Grotius und Hobbes zu einem Zeitpunkt geschrieben hatten, in dem Europa noch von Bürgerkriegen zerrissen wurde, war Pufendorf der Erste, der in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts die Entstehung eines Systems souveräner Staaten miterlebte und darüber reflektierte. Tully ging so weit zu schreiben: »Insofern Pufendorf als Erster eine zusammenhängende Theorie über das existierende europäische Staatensystem entfaltete, kann man ihn als den ersten Philosophen der

modernen Politik bezeichnen.«¹⁵⁸ > Hinweis

In Buch II, Kapitel 6, seines Werkes *De officio hominis et civis* (1673) beschreibt Pufendorf »die interne Struktur von Staaten«. Er analysiert diese Struktur als eine Reihe von Vereinbarungen zwischen Individuen, mit dem Bestreben, eine Gemeinschaft mit einer bestimmten Organisationsform zu bilden. Wichtig in unserem Zusammenhang ist, wie Pufendorf die endgültige Vereinbarung beschreibt, die Souveränität und Loyalität in einem Staatswesen letztlich festlegt: »Mit dieser Vereinbarung verpflichtet er oder verpflichten sie sich, die gemeinsame Sicherheit und den gemeinsamen Schutz zu gewährleisten, und der Rest verpflichtet sich zu Gehorsam gegen ihn oder sie. Mit dieser Vereinbarung unterwerfen sie sich alle seinem oder ihrem Willen, und gleichzeitig übertragen sie ihm oder ihnen die Nutzung und die Anwendung ihrer Kraft zugunsten der gemeinsamen Verteidigung.«

¹⁵⁹ > Hinweis

Pufendorf schließt daraus: »Nur wenn diese Vereinbarung tatsächlich geschlossen wird, kommt ein kompletter und regulärer Staat zustande. Dieser Staat existiert dann in einem natürlichen Verhältnis [im Sinne des von Hobbes beschriebenen Naturzustands, vgl. Seite 234] zu anderen Staaten, denn Staaten haben sich an erster Stelle immer um ihre eigenen Interessen gekümmert.«¹⁶⁰ > Hinweis

Der Schweizer Diplomat Emer de Vattel (1714–1767) verknüpfte theoretische Betrachtungen mit persönlichen Erfahrungen, und seine Analyse der zeitgenössischen Wirklichkeit ist ebenso tiefeschürfend wie umfassend. 1757 veröffentlichte er seinen Wälzer *Le Droit des gens, ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (»Das Völkerrecht oder Grundsätze des Naturrechts, angewandt auf das Verhalten und die Angelegenheiten der Staaten und Staatsoberhäupter«). In diesem Buch kritisiert Vattel sowohl Grotius als auch Pufendorf: Er ist der Meinung, dass sie den Fürsten zu viel Raum gäben, ihre Völker nach Belieben zu regieren. Er verteidigt die Einschränkung der Macht des Königs und weist auf die Bedeutung gewählter gesetzgebender Körperschaften hin. So schreibt er zum Beispiel in Buch I, Kapitel 4:

Es spricht für sich, dass Menschen sich ausschließlich zum eigenen Nutzen und Wohlbefinden zu einer politischen Gesellschaft zusammenschließen und sich deren Gesetzen unterwerfen. Die souveräne Autorität wird also ausschließlich wegen des gemeinsamen Interesses aller Bürger eingeführt; und es wäre absurd zu glauben, dass sie ihre Natur ändern könnte, wenn sie in die Hände eines Senats oder eines Monarchen übergehen würde. [...] Ein guter Fürst, ein weiser

Leiter der Gesellschaft, muss sich der wichtigen Wahrheit bewusst sein, dass die souveräne Macht ihm ausschließlich wegen des Wohlbefindens des Staates und des Glücks der gesamten Bevölkerung anvertraut wird; und dass es ihm nicht erlaubt ist, bei der Verwaltung von Angelegenheiten an sich selbst zu denken, seiner eigenen Genugtuung oder seinem persönlichen Vorteil nachzueifern. ¹⁶¹ [> Hinweis](#)

In diesem Punkt übernimmt Vattel also deutlich die Amendments von Locke gegenüber der Lehre von Hobbes. ¹⁶² [> Hinweis](#) Vattel sieht aber keine Möglichkeiten, das richtige Verhalten von diversen souveränen politischen Einheiten mittels supranationaler Befugnisse zu sichern. So schreibt er:

Staaten sind frei und unabhängig, und obwohl das Verhalten von einem von ihnen gesetzwidrig und gemäß den Gesetzen des Gewissens verwerflich sein mag, sind die anderen dennoch dazu verpflichtet, sich darin zu fügen, solange ihre eigenen vollkommenen Rechte nicht verletzt werden. Die Freiheit dieses Staates würde nicht vollkommen bleiben, wenn die anderen sich das Recht aneignen würden, dessen Handlungen zu kontrollieren und zu regulieren – ein solcher Anspruch ihrerseits stünde im Widerspruch zum Naturgesetz, das besagt, dass jeder Staat frei und unabhängig von allen anderen ist. ¹⁶³ [> Hinweis](#)

Vattel räumt ein, dass jeder Staat »sich bemühen müsste, andere Staaten aufrechtzuerhalten und sie vor dem Zusammenbruch und der Zerstörung zu bewahren«, ¹⁶⁴ [> Hinweis](#) erklärt aber anschließend auch, dass keine einzige Nation dazu gezwungen werden könne, ihre Verpflichtungen anderen Nationen gegenüber einzuhalten. ¹⁶⁵ [> Hinweis](#) Auch die Führung von Strafkriegen im Namen von Verletzungen des Naturrechts unterstützt Vattel nicht. Er schreibt, dass es befremdlich sei, »den gelehrten und vernünftigen Grotius verkünden zu hören, dass ein Souverän mit Fug und Recht zu den Waffen greifen darf, um Nationen zu züchtigen, die sich an immensen Verletzungen des Naturrechts schuldig gemacht haben und *ihre Eltern genauso unmenschlich behandeln wie die Sogdier, oder Menschenfleisch essen wie die alten Gallier et cetera*«. ¹⁶⁶ [> Hinweis](#) Im Gegensatz zu Grotius erklärt Vattel, dass »Menschen das Recht zu bestrafen nur ihrem Recht auf Sicherheit entnehmen, und dieses Recht können sie nur gegenüber denjenigen, die ihnen Schaden zugefügt haben, in Anspruch nehmen«. ¹⁶⁷

[> Hinweis](#) Und er fährt fort:

Begreift Grotius denn nicht, dass sein Gefühl, trotz aller Vorsorgemaßnahmen, die er in den nächsten Paragraphen einbaut, die Tür für alle Rasereien von Begeisterung und Fanatismus öffnet und ehrgeizigen Burschen endlos viele Vorwände liefert? Mohammed und seine Nachfolger haben Asien zerstört und unterworfen, um die verletzte Einheit von Gott zu rächen; alle, die sie als Polytheisten oder Götzendiener bezeichneten, wurden Opfer ihrer heiligen Raserei. ¹⁶⁸

[> Hinweis](#)

Im Anschluss an diese Beobachtungen unterscheidet Vattel zwei Arten von Völkerrecht: ein »notwendiges« Völkerrecht und ein »positives«

Völkerrecht. Das notwendige Recht wendet die Grundsätze des Naturrechts auf den Verkehr zwischen Staaten an und ist »unveränderlich«, da es »auf der Natur der Dinge basiert«. ¹⁶⁹ > Hinweis Unter dem »positiven« Völkerrecht können Länder untereinander Verträge schließen. Diese Verträge können aber nie schwerer wiegen als die ewigen Grundsätze des »notwendigen« (oder Natur-)Rechtes – und das Essenzielle daran sei das »Recht auf Nichteinmischung«. ¹⁷⁰ > Hinweis »Jeder Vertrag, jeder Brauch, der den Geboten und Verboten des notwendigen Völkerrechts widerspricht, ist damit gesetzwidrig.« ¹⁷¹ > Hinweis

Bei Vattel finden wir den souveränen Staat, in den wir heutzutage hineingewachsen sind, in seinem vollen Umfang und seiner ganzen Reichweite durchdacht. ¹⁷² > Hinweis Sein System wurde die Blaupause für staatliche Gerichtsbarkeit; sogar Immanuel Kant bezieht sich in seiner Abhandlung *Zum ewigen Frieden* (1795) darauf:

Die Idee des Völkerrechts setzt die Trennung vieler voneinander unabhängiger benachbarter Staaten voraus; und obgleich ein solcher Zustand an sich schon ein Zustand des Krieges ist [...] so ist doch selbst dieser nach der Vernunftidee besser als die Zusammenschmelzung derselben durch eine die andere überwachsende und in eine Universalmonarchie übergehende Macht, weil die Gesetze mit dem vergrößerten Umfange der Regierung immer mehr an ihrem Nachdruck einbüßen, und ein seelenloser Despotismus, nachdem er die Keime des Guten ausgerottet hat, zuletzt doch in Anarchie verfällt. ¹⁷³ > Hinweis

2 / Souveränität

2.1 Einführung

»Es existiert möglicherweise kein anderer Begriff, dessen Bedeutung dermaßen umstritten ist wie Souveränität«, so schrieb der renommierte deutsch-britische Jurist Lassa Oppenheim.¹⁷⁴ > Hinweis Diskussionen über den Staat drehen sich tatsächlich oft um das Wort »Souveränität«. Wegen zahlloser Diskussionen und Meinungsverschiedenheiten gilt der Begriff als »inhärent problematisch«, und Souveränität ist wohl betitelt als »der schillerndste und kontroverseste Begriff in Geschichte, Lehre und Praxis des Völkerrechts«.¹⁷⁵ > Hinweis Es ist dann auch nicht überraschend, dass immer wieder vorgeschlagen wird, das Wort ganz abzuschaffen. So schreibt Louis Henkin zum Beispiel:

Souveränität ist ein unglücklicher Begriff [...] er dient oft als Slogan, als Ersatz für Denkarbeit und Präzision. [...] Auf jeden Fall für den Gebrauch innerhalb der Welt des Rechts sollten wir den Begriff Souveränität in die Rumpelkammer der Geschichte verbannen, als Fossil aus einer anderen Zeit.¹⁷⁶ > Hinweis

Trotzdem ist Souveränität immer noch ein Schlüsselbegriff in den internationalen Beziehungen, und bei der Analyse des modernen Staates kommt man einfach nicht um ihn herum. In diesem Kapitel werden wir den Begriff näher unter die Lupe nehmen.

Das Wort »Souveränität« hat seinen Ursprung im mittelalterlichen Wort *superanus*, das »oben« oder »anderen überlegen« bedeutet.¹⁷⁷ > Hinweis Eine der frühesten Erwähnungen findet sich in einer französischen Urkunde, datiert um das Jahr 1000. Ab dem 12. Jahrhundert kommt es auch im Altfranzösischen vor, als topografische Bezeichnung für höher und niedriger, im Sinne von: Berg A ist souverän über Berg B.

In der politischen Bedeutung tritt es wohl zum ersten Mal in *Coutumes de Beauvaisis* (1283) auf, dem Hauptwerk des französischen Juristen Philippe de Beaumanoir: »Jeder Baron ist in seiner eigenen Baronie souverän.«¹⁷⁸ > Hinweis Ab diesem Zeitpunkt transportiert der Begriff meist die Bedeutung von »es gibt keine höhere politische Macht« innerhalb einer bestimmten politischen Einheit.¹⁷⁹ > Hinweis

Gerade diese Idee von »keiner höheren Macht« führte oft zu

Missverständnissen. Sie kann Beziehungen mit der Außenwelt beschreiben und demnach das Recht auf Nichteinmischung ausdrücken. Ebenso gut kann sie bedeuten, dass der Souverän innerhalb einer politischen Einheit die Macht in den Händen hält. Selbstverständlich hängen diese zwei Bedeutungen eng zusammen. Bevor man von einer »Gemeinschaft von souveränen Staaten« sprechen kann – bevor also Souveränität nach außen hin überhaupt bedeutungsvoll wird –, ist zwingend vorauszusetzen, dass die entsprechenden politischen Instanzen innerhalb ihres eigenen Territoriums die Regierungsmacht auch tatsächlich innehaben. Man kann keine internationalen Vereinbarungen treffen, wenn man diese Vereinbarungen im eigenen Land nicht auch tatsächlich durchsetzen kann.

Der Begriff »Souveränität« setzt sich also aus zwei Elementen zusammen. Diese beiden Elemente kommen bereits in der Standarddefinition eines souveränen Staates zum Ausdruck. Dazu müssen nämlich vier Kriterien erfüllt sei. Das erste und wichtigste Kriterium wurde bereits genannt, und das ist die Ausübung eines »wirksamen Machtapparats« (1). Das setzt eine Bevölkerung (2) und ein Staatsgebiet, ein Territorium (3), voraus, und diese drei Kriterien zusammen werden in der Regel »interne Souveränität« genannt – mit anderen Worten: die tatsächliche Regierungsmacht.¹⁸⁰

› Hinweis

Die internationale Komponente von Souveränität kommt dann in einem vierten Kriterium zum Ausdruck. Das ist »die Fähigkeit, Beziehungen mit anderen Staaten zu knüpfen« (4), womit die »externe Souveränität« beschrieben wäre. Externe Souveränität führt zu Fragen über Anerkennung und Legitimität, die im Folgenden ausführlich besprochen werden.¹⁸¹

› Hinweis

Widmen wir uns zunächst den Fragen zur Bedeutung und Reichweite der »internen Souveränität«.

2.2 Interne Souveränität

Interne Souveränität beinhaltet wie gesagt die Ausübung der unabhängigen und effizienten Regierungsmacht über eine Bevölkerung innerhalb eines (zu einem gewissen Grade) fest umrissenen Gebiets. Der problematischste Aspekt ist das erste Kriterium: die unabhängige und effiziente Regierungsmacht. Fragen zu Bevölkerung und Territorium würden außerdem den Rahmen dieses Kapitels sprengen und werden hier nicht weiter ausgeführt.

Richten wir unsere Aufmerksamkeit also auf den unabhängigen und wirksamen Machtapparat. Einer der ersten Gedanken zu diesem Thema ist die berühmte Definition von parlamentarischer Souveränität, die der britische Jurist Albert Venn Dicey formuliert hat. Das Parlament besitzt seiner Meinung nach Souveränität, wenn »jede parlamentarische Entscheidung oder jeder Teil einer parlamentarischen Entscheidung, bei der ein neues Gesetz erlassen oder ein existierendes Gesetz aufgehoben oder geändert wird«, von den Gerichten anerkannt wird.¹⁸² > Hinweis Dicey fährt fort:

Derselbe Grundsatz kann, aus dem umgekehrten Blickwinkel gesehen, wie folgt formuliert werden: Es existiert keine Person oder kein Kollektiv von Personen, die oder das unter der englischen Verfassung Regeln aufstellen kann, welche ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz aufheben oder ihm Abbruch tun können oder welche (um es noch anders zu formulieren) von Gerichten im Widerspruch zu einem vom Parlament verabschiedeten Gesetz eingeführt werden können.¹⁸³ > Hinweis

Dicey erwähnt aber nicht die in der Praxis existierenden Machtverhältnisse: Sein Verständnis von Souveränität ist von institutioneller Art. Er beschäftigt sich nicht mit der Tragweite von Gerichtsurteilen – ob die entsprechenden Kammern zum Beispiel auch tatsächlich einen Einfluss auf die Bevölkerung ausüben können. Ein auf der Hand liegender Einwand gegen Diceys Definition könnte sein, dass Parlament und Gerichte zwar offiziell völlig souverän sein mögen, dass aber in der Praxis von einem wirksamen Machtapparat keine Rede sein kann.

Regierungen sind oft nicht in der Lage, die ausnahmslose Wahrung ihrer Gesetze durch die Gerichte zu erzwingen, und für manche Gesetze gilt sogar, dass sie fast nie befolgt werden. Oder manchmal sind Gerichte nicht in der Lage, die tatsächliche Umsetzung ihrer Urteile zu gewährleisten. Die extremsten Beispiele dafür findet man in einer Anzahl ehemaliger postkolonialer (und überwiegend afrikanischer) Staaten, denen es nicht gelang, die Einhaltung ihrer Gesetze zu gewährleisten und innerhalb ihres Staatsgebiets die öffentliche Ordnung zu wahren. Diese Staaten werden in den letzten Jahren als *failed states* bezeichnet; in solchen Situationen wird Diceys institutionelles Verständnis von Souveränität zur inhaltslosen Floskel.¹⁸⁴ > Hinweis

Diceys Verständnis von Souveränität setzt deshalb eigentlich bereits die Existenz eines wirksamen Machtapparats voraus (etwas, was Dicey selbst auch einsah¹⁸⁵ > Hinweis). Seine Theorie legt den staatlichen Machtapparat als notwendige Bedingung von Souveränität innerhalb einer

Regierungsstruktur fest, sie führt aber in der Frage, was dieser Machtapparat nun genau braucht, um wirksam auftreten zu können, nicht weiter.

Schauen wir uns deshalb eine andere bekannte Definition von Souveränität an, und zwar die im berühmten *Black's Law Dictionary*. Gemäß diesem Werk müssen wir unter Souveränität Folgendes verstehen: *supreme political authority*, das heißt: die höchste politische Autorität.¹⁸⁶ > Hinweis Aber auch diese Definition ist problematisch, denn das Wort »Autorität« kann zwei Dinge bedeuten. Es kann sich auf das Individuum oder die Institution beziehen, die über die Entscheidungsmacht in einem bestimmten Konflikt verfügt (wir wollen das Autorität-1 nennen). So verfügt der Schiedsrichter bei einem Tennisspiel zum Beispiel über die Autorität, zu bestimmen, ob der Ball im Aus ist oder nicht. Ein Lehrer ist die »Autorität« in seinem Klassenzimmer. Die Polizei können wir auf der Straße als die »Autorität« betrachten. Und so weiter – die Beispiele sind endlos. In dieser Bedeutung bezieht sich Autorität (als Autorität-1) auf die Macht, zu entscheiden oder zu handeln.

Autorität kann sich aber auch auf Gefühle von Achtung oder Respekt beziehen, die Menschen anderen gegenüber erfahren können (nennen wir das einmal Autorität-2). In diesem Sinne können zum Beispiel Katholiken den Papst als eine »Autorität« auf religiöser Ebene betrachten.¹⁸⁷ > Hinweis Auch der Dalai Lama wird von vielen als eine »Autorität« auf dem Gebiet der praktischen Ethik erfahren. Beide könnten ihre Macht – Autorität-2 – über ihre Anhänger verlieren, wenn diese zu der Schlussfolgerung kämen, dass der Papst oder der Dalai Lama (in ihren Augen) falsche Entscheidungen trifft. So haben die Missbrauchsskandale, die in den vergangenen Jahren publik wurden, zum Beispiel die »Autorität« des Papstes und der katholischen Kirche im Allgemeinen untergraben. 2008 stellte ein Artikel in *The Guardian* die Frage, »ob es jemals eine so lächerliche politische Autorität gab wie den Dalai Lama«. Dem buddhistischen Leiter wurde vorgeworfen, »Produkt eines abgehalfterten Feudalismus des archaisch-frühneuzeitlichen Tibet zu sein, wo eine Elite von buddhistischen Mönchen die Bevölkerung als Hörige behandelte und rücksichtslos für jede Abweichung vom richtigen Weg abstrafte«.¹⁸⁸ > Hinweis Eine solche Analyse würde zum Beispiel die »Autorität« des Dalai Lama unter seinen Anhängern schwächen können. Und so weiter.

Es wird kompliziert, weil auch der Schiedsrichter, der Lehrer und der Polizist Respekt und Hochachtung (oder Autorität-2) genießen können.

Wenn der Schiedsrichter verdächtigt wird, parteiisch zu sein, wenn der Lehrer in seinem Fach nicht ausreichend informiert ist, wenn der Polizist unschuldige Bürger misshandelt oder willkürlich Leute verhaftet, laufen sie Gefahr, die Achtung, die sie genießen (Autorität-2) zu verspielen. Ihre Autorität, zu handeln oder Entscheidungen zu treffen (Autorität-1), bliebe aber unangetastet. Die Autorität im Sinne vom »Recht zu entscheiden« (Autorität-1), über die Schiedsrichter, Lehrer und Polizisten verfügen, hängt nicht von der Anerkennung und dem Respekt derjenigen ab, die ihrer Macht unterworfen sind (Autorität-2).

Der Tennisspieler, der sich benachteiligt fühlt, kann eine Beschwerde einreichen, die Schüler können die Schulaufsicht in Kenntnis setzen, der Bürger kann gegen den Polizisten klagen – ob aber ihre Beschwerden einen Einfluss auf die Autorität-1 des Schiedsrichters, des Lehrers oder des Polizisten haben werden, liegt letztendlich nicht an ihnen.

Das Gleiche gilt auch für Souveränität im Allgemeinen. Natürlich ist es sehr schwer, sich einen Staat vorzustellen, der unter der Bevölkerung keine Autorität im Sinne von Respekt oder Hochachtung genießt (Autorität-2). Ein wirksamer Machtapparat ist schwer zu realisieren und kann sich kaum ohne Zustimmung von jedenfalls einem Teil der Bevölkerung behaupten. Sogar eine Diktatur braucht eine loyale Prätorianergarde, um Befehle auszuführen und das Regime zu unterstützen. Außerdem kommt es nur selten vor, dass Regierungen über die Fähigkeit verfügen, direkt in alles einzugreifen, was sich auf ihrem Territorium abspielt; meistens sind sie von der wohlwollenden Unterstützung anderer Einrichtungen und Gruppen abhängig.

Wenn Regierungen aber den Respekt oder die Achtung unter der Bevölkerung verspielen (und so ihre Autorität-2 verlieren), würden sie dennoch das Recht zu entscheiden (Autorität-1) behalten, solange kein (friedlicher oder nichtfriedlicher) Machtwechsel stattfindet.

Wegen dieser doppelten Bedeutung des Wortes »Autorität« führt die Definition von Souveränität aus *Black's Law Dictionary* zu Verwirrung – einer Verwirrung, die möglicherweise durch die Definition des Rechtspositivisten John Austin ausgeräumt werden kann, dass der Souverän die Person oder Institution ist, deren Befehle »im Allgemeinen befolgt werden«.

Wir könnten uns jetzt wiederum über diverse Interpretationen von »im Allgemeinen« streiten, da diese Definition aber nur eine tatsächliche

Situation beschreibt, ist sie weniger problematisch. Trotzdem könnten wir die Definition von Souveränität als »ultimative Autorität« aus *Black's Law Dictionary* akzeptieren, wenn wir Autorität als Autorität-1 deuten, als die faktische Macht, Dinge zu entscheiden. Das Festhalten an dieser Definition von Souveränität bedeutet, dass der Begriff »interne Souveränität« auf keine Weise einen Zusammenhang mit naturrechtlichen Überlegungen hat. Die ewige Frage, ob ungerechtes Recht noch »Recht« genannt werden kann – und ob eine ungerechte Regierung noch eine »Regierung« ist –, spielt keine Rolle beim Versuch, festzustellen, ob noch die Rede ist von interner Souveränität in Form eines tatsächlich wirksamen Machtapparats.¹⁸⁹ > Hinweis Denn welche normative Position man in dieser Debatte auch einnimmt, sie kann nie einen Einfluss auf die Beantwortung der empirischen Frage haben, wessen Befehle im Allgemeinen befolgt werden (reden wir dagegen von externer Souveränität, könnte unsere Beurteilung über die Relevanz dieser Debatte anders ausfallen, wie im folgenden Unterkapitel ersichtlich werden wird).

Um Gehorsam gegenüber seinen Befehlen zu gewährleisten, muss der Souverän das Gewaltmonopol wahren. So argumentiert zum Beispiel Max Weber in *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922):

»Staat« soll ein politischer Anstaltsbetrieb heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol *legitimen* physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt.¹⁹⁰ > Hinweis

Die Verwendung des Wortes »legitim« konfrontiert uns wie schon das Wort »Autorität« mit einer verwirrenden Doppeldeutigkeit. Legitimität kann »in Übereinstimmung mit den eigenen Regeln« bedeuten (Legitimität-1), oder es kann auf »das, was als gerechtfertigt erfahren wird« hinweisen (Legitimität-2). Mit dem Begriff »Monopol physischen Zwanges« bezog sich Weber in diesem Fall auf Legitimität-1.¹⁹¹ > Hinweis Für die Frage, ob von einem Staat die Rede ist oder nicht, ist es für Weber nicht wichtig, ob das Auftreten des Staates als »gerecht« erfahren wird. Was zählt, ist allein, ob die festgelegten Regeln es erlauben und ermöglichen.

Das heißt, dass es letztendlich zwischen einem Staat und einem Gefängnis keinen konzeptuellen Unterschied gibt. Aufpasser und Gefängnisleitung bilden eine Art Regierung, die Aufpasser verfügen über das Gewaltmonopol in Übereinstimmung mit den Regeln, die sie selbst festgelegt haben (sie können aber auch an gewisse Bestimmungen gebunden sein, und in dem Fall ist im Gefängnis auch die Rede von einem gewissen Maß an

Rechtsstaatlichkeit – siehe Kapitel 6). Wenn es im Gefängnis zwischen zwei Gefangenen zum Streit kommt, zum Beispiel über das Essen, dann haben Gefangene nicht das Recht, gegeneinander Gewalt anzuwenden, es sei denn, die Gefängnisordnung erlaubt es ausdrücklich (wie moderne Staaten in der Regel ein gewisses Maß an Selbstverteidigung erlauben). Wenn es den Aufpassern nicht gelingt, die Gewaltanwendung von Gefangenen unter normalen Umständen zu verhindern, kann es passieren, dass einige Gefangene die Macht der Aufpasser untergraben, indem sie einen alternativen Machtblock bilden. Wenn ein tatsächliches Einschreiten der Aufpasser ausbleibt, kann ein Gefangener, dessen Befehle in der Regel befolgt werden – zum Beispiel der Anführer einer Gefängnisbande –, sich als neuer »Souverän« aufspielen. Eine solche Situation könnte schließlich einen Gefängnisaufstand verursachen, im Grunde das Gleiche wie ein »Bürgerkrieg«.

In einem solchen Moment entsteht eine Spaltung, eine Aufteilung in der internen Souveränität. Ein noch aktuelles Beispiel davon ist die Situation in Libyen im Frühjahr 2011. Nachdem Oberst Gaddafi das Land einige Jahrzehnte lang mit einem streng autokratischen Regime regiert hatte, kam es zum Aufstand gegen ihn. Mit militärischer Unterstützung aus dem Westen konnten die Rebellen um Benghasi herum eine Machtbasis errichten, und sie kreierten damit eine neue Souveränität (auch das hat Konsequenzen für die externe Souveränität, dazu später mehr). Aber solange solche – erfolgreichen – Übergriffe auf das Gewaltmonopol die Ausnahme bleiben, verbleibt die interne Souveränität trotzdem bei den staatlichen Instanzen.

Die Definition von Souveränität aus *Black's Law Dictionary* enthielt auch das Wort »politisch« – die Definition lautete: »die höchste politische Autorität«. Dieser Begriff bezieht sich in erster Linie auf die ultimative Ausdrucksform der Regierung einer bestimmten politischen Einheit. Es bringt uns aber auch auf die Spur von mindestens drei Problemen, die mit der internen Souveränität zusammenhängen, jedenfalls da, wo es die europäischen Nationalstaaten betrifft.

Das erste Problem ist, dass die meisten Staaten heute zahlreiche Aufgaben der Gesetzgebung und der Verwaltung dezentralisiert haben; das zweite ist, dass es oft eine Form von Gewaltenteilung gibt; und das dritte ist, dass Staaten Verpflichtungen gegenüber supranationalen Institutionen übernommen haben. Das Wort »politisch« in unserer Definition von interner Souveränität (als »höchste politische Autorität«) sorgt demnach für

Verwirrung; aber es liefert, wie ich zeigen werde, auch den Oberbegriff, der es ermöglicht, diese Probleme zu lösen.

Widmen wir uns zuerst der Dezentralisierung von verwaltungstechnischen und gesetzgebenden Aufgaben. Die meisten Staaten haben das in gewissem Maße vorgenommen, und deshalb verfügt die zentrale – »souveräne« – Regierung oft nicht mehr über alle nötigen Mittel, nach Belieben zu regieren.

Das eingängigste Beispiel für diese Art der Dezentralisierung ist eine Föderation wie die der Vereinigten Staaten, wo Befugnisse, die nicht explizit an die föderale Regierung delegiert sind, »den Einzelstaaten oder dem Volk vorbehalten sind« (zehnter Zusatzartikel zur amerikanischen Verfassung). Wo liegt eigentlich die Souveränität in den Vereinigten Staaten? In Texas, in Florida oder doch in Washington? Sollte sich diese hierarchische Unschärfe in der Tat nicht klären lassen, dann stünde der Supranationalismus mit dem souveränen Staat womöglich gar nicht auf dem Kriegsfuß, sondern würde eher eine Art zusätzliche Verwaltungsschicht bilden, die sich nicht sonderlich von bereits existierenden Schichten wie Bundesland, Provinz oder Gemeinde unterscheidet.¹⁹² > Hinweis

Auf den ersten Blick scheint das ein annehmbarer Standpunkt, und die Befürworter von supranationalen Entwicklungen sind davon denn auch sehr angetan. Diese Argumentation ist aber unhaltbar. Egal, ob wir es mit einem Einheitsstaat oder mit einem föderalen Staat zu tun haben, wie viele Unterschiede es zwischen diesen Arten von Staatsformen auch geben mag und wie viele Verwaltungsaufgaben auch bei den Mitgliedstaaten einer föderalen Union liegen: Die wesentlichen Aufgaben eines Staates befinden sich immer in Händen einer zentralen Instanz.¹⁹³ > Hinweis Diese Aufgaben sind der Oberbefehl der Armee und – was logisch daraus folgt – die Grenzüberwachung. Das hat auch Konsequenzen für die externe Souveränität (worauf ich noch weiter eingehen werde), denn die Überwachung einer Grenze impliziert, dass man eine einheitliche Außenpolitik führt.

Die Verfügung über den Armeeoberbefehl bedingt ferner die Fähigkeit, die Armee zu finanzieren, und das setzt wiederum voraus, dass die zentralen Behörden das letzte Wort bei der Festlegung der zu zahlenden Steuern (oder mindestens eines Teils davon) haben. Es gibt keinen Staat – und der würde logisch gesehen auch nicht existieren können, weder als Einheitsstaat noch als föderaler Staat –, in dem der Oberbefehl über die Armee nicht zentralisiert ist ... und damit einhergehend auch die Außenpolitik und

(zumindest teilweise) die Steuerverwaltung.

Das können wir anhand der sogenannten Staatenbünde oder Konföderationen zeigen. Eine Konföderation ist nicht mehr als eine Form organisierter, aber nicht erzwingbarer Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten. Die Vereinten Nationen könnten (vom Sicherheitsrat abgesehen) so betrachtet werden: eine Form von Zusammenarbeit zwischen Staaten, die letztlich auf deren freiwilligem Übereinkommen beruht. Ein Staatenbund kann nie ein Staat sein. Ein »konföderierter Staat« ist also eine *contradictio in terminis*, ein Widerspruch in sich selbst. Das hat man sogar im Amerikanischen Bürgerkrieg (1861–1865) erkannt, als der Süden sich »Konföderierte Staaten von Amerika« (Mehrzahl) nannte.

Ein anderes treffendes Beispiel eines Staatenbundes oder einer Konföderation ist die Republik der Sieben Vereinigten Niederlande, die zwischen 1581 und 1795 existierte. In dieser politischen Struktur beratschlagten die sieben Provinzen über Fragen von gemeinsamem Interesse, vor allem über die gemeinsame Landesverteidigung. Aber alle sieben behielten sich das Recht vor, jeden Vorschlag eines gemeinsamen Vorgehens mit ihrem Veto zu verhindern, und das zentrale Beratungsgremium, auch »Generalstaaten« genannt, verfügte nicht über direkte gesetzgebende Macht. Die Provinzen behielten sich außerdem das Recht vor, aus dem Staatenbund auszutreten, und es wurden keine direkten Steuern durch die Konföderation erhoben.¹⁹⁴ > Hinweis

Kurzum: Konföderationen können sehr dezentral organisiert sein; aber innerhalb eines souveränen Staates ist das Maß an möglicher Dezentralisierung nicht unbeschränkt. Ein Staat hört bei zu weit getriebener Dezentralisierung auf zu existieren; denn dann verliert er wesentliche Befugnisse, die für die Wahrung seiner Macht nötig sind.¹⁹⁵ > Hinweis

Der Supranationalismus stellt eine wesentliche Einschränkung staatlicher Souveränität dar, anders als die Einschränkungen, die sie durch Provinzen und Gemeinden erfährt. Denn sowohl die Effekte der Zentralisierung als auch der Gedanke dahinter sind wesentlich anders als die der Dezentralisierung. Die These, der Supranationalismus sei nur eine weitere Ebene über einer bereits in Ebenen gegliederten staatlichen Struktur, ist nicht haltbar.

Die Organisation von verwaltungstechnischen und gesetzgebenden Aufgaben auf einer niedrigeren Ebene – mit der Folge, dass die

verschiedenen Regionen innerhalb eines Staates ihre kulturelle Eigenständigkeit bewahren – ist nicht dasselbe wie das Übertragen solcher Aufgaben an eine höhere Ebene, was die verschiedenen Regionen dazu zwingt, einheitliche Lösungen zu akzeptieren.

Das Grundprinzip der Dezentralisierung, das Unterscheiden zwischen legitimer staatlicher Autorität bei Kernaufgaben und weniger wichtigen regional zu regelnden Angelegenheiten, wird vom Supranationalismus verkannt. Die Logik der Dezentralisierung ist Vielfalt, die des Supranationalismus Uniformität. Und je größer die zentralisierende politische Körperschaft ist, umso mehr beschneiden einheitliche Vorgaben die Freiheit.¹⁹⁶ > Hinweis

Ein zweites Problem in Bezug auf die Souveränität von modernen Staaten ist das der Gewaltenteilung. Kein einziger westlicher Staat hat einen Monarchen oder einen Präsidenten, der auch nur annähernd über so viel Macht verfügt, wie sich Jean Bodin oder Thomas Hobbes für ein Staatsoberhaupt vorstellten. Das bedeutet, dass ein Souverän – sei er ein Individuum oder eine Institution –, im Sinne eines höchsten und einzigen Vertreters des Staates, vielleicht nicht einmal existiert. Wie Mackenzie und Chapman schreiben:

Womöglich ist die Rede von einer verfassungsmäßigen Aufteilung von Aufgaben zwischen einer gesetzgebenden, einer ausführenden und einer Recht sprechenden Gewalt; oder zwischen zentralen und örtlichen gesetzgebenden Gewalten; oder beide Formen der Gewaltenteilung existieren nebeneinander (wie in den Vereinigten Staaten). In einem solchen Fall kann man sich den Kopf über die Frage zerbrechen, worauf die wahre Souveränität beruht: Beruht sie auf »wir, das Volk der Vereinigten Staaten« oder auf »wir, die neun alten Herren des Obersten Gerichtshofs«?¹⁹⁷ > Hinweis

Die hier gestellte Frage ist berechtigt: Welche Bedeutung kann Souveränität noch haben, wenn sie in modernen Staaten zwischen den drei Staatsorganen – Legislative, Exekutive, Judikative – aufgeteilt ist? Worauf beruht dann letztlich die Souveränität?

In den meisten modernen Staaten existiert tatsächlich eine solche Gewaltenteilung, und da keine dieser Gewalten auf eine der anderen zurückgeführt werden kann, argumentieren viele, dass unter solchen Bedingungen von zentraler Souveränität keine Rede mehr sein könne. Geht man einen Schritt weiter, könnte das bedeuten, dass es nicht mehr wichtig ist, wo zum Beispiel die Recht sprechende Gewalt liegt. Ob nun innerhalb oder außerhalb des Staates, in Deutschland oder in Straßburg: Trennung ist Trennung.

Carl Schmitt widersprach diesem Argument, indem er sagte, dass die Souveränität auf der Person oder der Institution beruhe, die über die Gewalt verfügt, über den Ausnahmezustand zu entscheiden, und auch in Föderationen liege diese bei der ausführenden, föderalen Gewalt.¹⁹⁸

> Hinweis Aber welche Auffassung man auch immer hinsichtlich der Frage vertritt, wo genau die Essenz des Staates (also seine Souveränität) angesiedelt sein soll, Gewaltenteilung ist immer mehr eine Kräftedialektik als eine wirkliche Teilung. Obwohl es stimmt, dass drei unterschiedliche »Funktionen« des Staates unterschieden werden müssen, sind die gesetzgebende, die ausführende und die Recht sprechende Gewalt nie ganz sauber voneinander zu unterscheiden: Viele gesetzgebende Aufgaben ruhen bei der ausführenden Gewalt (und bei dem immensen bürokratischen Apparat, über den diese heutzutage verfügt), während gegenwärtige Parlamente vor allem als Kontrollgremien der ausführenden Gewalt fungieren. Parlamente sind in der Regel auch mit bestimmten Aufgaben im Bereich der Judikative beauftragt, wie der Aburteilung von Mitgliedern der Exekutive. Die Mitglieder der Judikative werden ihrerseits in der Regel vom Parlament auf Empfehlung der Exekutive ernannt. Dabei können sie von der Legislative dahingehend kontrolliert werden, ob ihre Deutung des Gesetzes die beabsichtigten Spielräume überschreitet.

Interne Souveränität besteht darin, all diese Funktionen auszuüben.¹⁹⁹

> Hinweis Wenn dem Staat eine dieser Aufgaben weggenommen wird, wie es zum Beispiel durch »Gerichtshöfe für Menschenrechte« geschieht, wird diese Aufgabe auch der Aufsicht der anderen Gewalten entzogen und auf diese Weise das bestehende Machtgleichgewicht gestört.²⁰⁰

> Hinweis

Außerdem können die drei Gewalten, wie sie Montesquieu beschrieben hat, einen konkreten Sachverhalt nicht unterschiedlich bewerten. In dem Sinne sind sie unentwirrbar miteinander verknüpft, und die anhaltende Fortführung einer solchen Zusammenarbeit verlangt übereinstimmende kulturelle und historische Voraussetzungen.²⁰¹

> Hinweis

Wer nichtsdestoweniger an der Forderung festhält, dass ein einziger Fixpunkt, in dem die Souveränität beschlossen liegt, nachgewiesen werden muss, ehe er anerkennen will, dass tatsächlich so etwas wie ein »souveräner Staat« existiert, ist vermutlich am ehesten mit Schmitts Definition zufriedenzustellen, welche besagt, der Souverän sei jene Instanz, die über den Ausnahmezustand entscheidet, was auch den Oberbefehl über die Armee einschließe (und damit sind wir wieder beim effizienten Machtapparat).

Zum Dritten muss man sich fragen, ob die bereits existierenden supranationalen Institutionen die beteiligten Staaten weniger souverän machen. Staaten haben sich diesen Gremien doch aus freiem Willen angeschlossen – und könnten sich auf Wunsch wieder daraus zurückziehen. Wie können diese Organisationen also die Souveränität eines Mitgliedstaates schwächen?

Dieses Dilemma wird, genau wie die beiden weiter oben besprochenen Bedenken, oft ins Feld geführt, um Kritik am Supranationalismus zu kontern. Aber auch dieses Dilemma beruht eigentlich auf einem Irrtum. Er kommt ans Licht, wenn wir wieder zwei Bedeutungen des Wortes »Souveränität« unterscheiden: eine formale oder »endgültige« Bedeutung und eine materielle oder »praktische« Bedeutung.

Die formale Bedeutung von Souveränität verweist auf die konstitutionelle Unabhängigkeit eines Staates. Die Macht von supranationalen Institutionen basiert letztlich auf der Anerkennung durch die nationalen Mitgliedstaaten, die sich das Recht vorbehalten auszutreten. Damit verfügen sie also immer noch über die endgültige, formale Souveränität. Die zweite, die materielle Bedeutung von Souveränität gibt die Stelle an, wo politische Entscheidungen getroffen werden. Obwohl supranationale Organisationen in der oben genannten formalen Bedeutung nicht souverän sind, haben sie durchaus einen wichtigen Teil der materiellen Souveränität übernommen. Anders formuliert: Obwohl die europäischen Staaten formal gesehen immer noch souverän sind, haben sie viel von ihrer materiellen Souveränität abgegeben.

Der Unterschied ist leicht anhand der Artikel 93 und 94 der niederländischen Verfassung zu erklären. Artikel 93 lautet:

Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen, die ihrem Inhalt nach allgemein verbindlich sein können, haben Verbindlichkeit nach ihrer Veröffentlichung.

Artikel 94 lautet:

Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn ihre Anwendung mit allgemein verbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist.

Diese Artikel bestimmen also, dass supranationale Verpflichtungen die nationale Gesetzgebung außer Kraft setzen. Damit schränken sie die materielle oder praktische Souveränität des niederländischen Parlaments ein. Dennoch behält das Parlament das endgültige souveräne Recht, diese Artikel aus der Verfassung zu streichen oder zu ergänzen, Verträge zu kündigen oder

sich aus supranationalen Organisationen zurückzuziehen, womit internationale Verpflichtungen beendet würden. Die formale oder endgültige Souveränität liegt also immer noch beim niederländischen Staat. Dem würde erst ein Ende gesetzt werden, wenn das Land die Möglichkeit, seine Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen zu beenden, verlöre oder – was auf dasselbe hinauslaufen würde – das Recht verlöre, solche Artikel aus dem Grundgesetz zu streichen oder zu ergänzen, die bestimmen, dass nationale Gesetze internationalen Verpflichtungen untergeordnet sind.

Wer behauptet, dass Souveränität von Natur aus unteilbar ist, meint diese formale oder endgültige Souveränität. Wenn also John Laughland schreibt: »Die Theorie von Souveränität [...] besagt einfach, dass die Verantwortlichkeit [gegenüber einer höheren Instanz] immer irgendwo aufhört«, dann meint er damit diese formale Souveränität.²⁰² > Hinweis Souverän sein in diesem Sinne ist wie schwanger sein: Entweder man ist es oder man ist es nicht, ein Zwischending ist unmöglich. Ein Staat hat das Recht, sich von Verträgen zurückzuziehen, oder nicht. Das Parlament hat das Recht, verfassungsmäßige Verpflichtungen zu ergänzen, oder nicht.

Die Tatsache, dass Souveränität in der formalen oder endgültigen Bedeutung von Natur aus unteilbar ist, schließt keinesfalls aus, dass Staaten nicht viel von ihrer materiellen Souveränität verlieren können. Ein Staat hört jedoch erst auf, souverän zu sein, wenn er nicht länger das Recht hat, sich aus internationalen Verpflichtungen zurückzuziehen. Das war letztlich der Grund für den Amerikanischen Bürgerkrieg (1861–1865): Die Südstaaten wollten sich aus der Union zurückziehen. Sie kämpften für ihre formale Souveränität – das Recht, ihre eingegangenen Verpflichtungen zu widerrufen – und unterlagen.²⁰³ > Hinweis

Wenn eine souveräne politische Einheit, ein Staat, entscheidet, Teile der staatlichen Politik (zum Beispiel Importtarife) mit der Politik anderer Staaten abzustimmen, kann eine enge Zusammenarbeit die Folge sein. Ein Staat kann sogar Mitglied einer Institution werden, die mit Stimmenmehrheit über die Politik entscheidet, der die Mitglieder folgen müssen (in diesem Beispiel könnten das Zollvorschriften sein), ohne seine Souveränität als solche, in der formalen oder endgültigen Bedeutung, zu verlieren.²⁰⁴ > Hinweis Es gibt zwischen diesen beiden Situationen aber einen fundamentalen Unterschied. Verträge zwischen Staaten untereinander sind nicht dasselbe wie eine internationale Körperschaft, die mit Stimmenmehrheit über verbindliche politische Richtlinien für die

Mitgliedstaaten entscheidet. Mehr noch, die beiden Situationen sind fundamental unterschiedlich. Und das bringt uns zurück zur Souveränität in materieller oder praktischer Bedeutung.

Denn während die formale Souveränität die Autorität ist, der letztlich alle Macht entlehnt wird und die per Definition unteilbar ist, verstehen wir unter materieller oder praktischer Souveränität die Befugnis, Entscheidungen zu treffen, soweit es der endgültige Souverän erlaubt. Ein Mitgliedstaat einer supranationalen Organisation ist, unabhängig von der Option, sich daraus zurückzuziehen, für die Dauer der Mitgliedschaft an die Beschlüsse gebunden, und das gilt auch für Beschlüsse, denen der Mitgliedstaat von sich aus vielleicht nie zugestimmt hätte. Obwohl der Mitgliedstaat in der formalen oder endgültigen Bedeutung immer noch souverän ist, solange die Möglichkeit existiert, die Mitgliedschaft zu kündigen, ist bis zu diesem Zeitpunkt ein Teil der materiellen oder praktischen Souveränität verloren gegangen. Dieser Unterschied ist wichtig für den Rest dieses Buches. Ich werde später darauf zurückkommen.

2.3 Externe Souveränität

Das vorliegende Kapitel begann mit der Bemerkung, dass der unauflösbare Zusammenhang von interner und externer Souveränität einer der Gründe für die Verwirrung ist, die der Begriff schafft. Externe Souveränität definiere ich als die »Fähigkeit, Beziehungen mit anderen Staaten zu knüpfen«. Das hängt sowohl von der Akzeptanz eines Staates durch andere Staaten ab als auch von der Frage, ob dieser Staat die interne Souveränität – wie oben besprochen – erfolgreich gewährleisten kann. Über die Frage, ob die interne Souveränität eines Gemeinwesens besteht, kann man im konkreten Fall geteilter Meinung sein.

Die externe Souveränität kann einer politischen Einheit von anderen Staaten vorenthalten oder abgesprochen werden, wie es viele arabische Staaten mit Israel machen. Andererseits können Staaten auch neugeschaffenen Entitäten Souveränität einräumen, wie es 2009 mit dem Kosovo geschah.

Das alles spielt eine Rolle in Bezug auf das vierte Kriterium von souveränen Staaten, »die Fähigkeit, mit anderen Staaten Beziehungen zu knüpfen«. Es gibt aber zwei verschiedene Arten, dieses komplexe Thema

anzugehen: einerseits die beschreibende, deklarative oder realistische, andererseits die normative, konstitutive oder idealistische.

Die beschreibende (deklarative oder realistische) Betrachtungsweise geht von der Feststellung aus, dass eine politische Organisation durch das erfolgreiche Errichten der internen Souveränität de facto die Fähigkeit erworben hat, mit anderen Staaten in Beziehung zu treten. Diese De-facto-Fähigkeit wird dann als das einzige relevante Kriterium im Völkerrecht betrachtet, und demnach wird die betreffende politische Einheit als Staat betrachtet. Man macht Geschäfte, mit wem man Geschäfte machen kann.

In dieser Betrachtungsweise klingt die Auffassung durch, dass Autorität bedeutet, über die Macht zu verfügen, Regeln zu bestimmen (Autorität-1). Im vorigen Abschnitt habe ich diese Auffassung in Zusammenhang mit Autoren wie Austin und Weber gebracht. Wie fürchterlich ungerecht die betreffende Institution auch regieren mag oder mit welchen rücksichtslosen Aggressionshandlungen ihre territoriale Herrschaft auch begründet wurde, sobald von einem funktionierenden Machtapparat die Rede ist, können wir nach dieser Auffassung von einem Staat reden, Punkt. Die beschreibende Betrachtungsweise geht also von der Wirksamkeit aus, nicht von der Legitimität.²⁰⁵ > Hinweis

Die normative (konstitutive oder idealistische) Betrachtungsweise dagegen betont, dass die Fähigkeit, Beziehungen mit anderen Staaten zu knüpfen, von der allgemeinen Anerkennung durch eine nennenswerte Anzahl anderer Staaten abhängt; und dass dieses System der Anerkennung dafür sorgt, dass die externe Souveränität von der Zustimmung der internationalen Gemeinschaft abhängig ist. Diese Betrachtungsweise wird in der Regel mit dem Wiener Kongress (1814–1815) in Zusammenhang gebracht. Dort entschieden die europäischen Großmächte, welche politischen Einheiten sie im postnapoleonischen Europa als Staat anerkennen würden – und verweigerten einer ganzen Anzahl von Regionen und Gruppen die entsprechende Anerkennung.²⁰⁶ > Hinweis Die normative Betrachtungsweise hält die Anerkennung einer politischen Einheit als Staat durch die internationale Gemeinschaft für das ausschlaggebende Kriterium. Dies geschieht unabhängig davon, ob sich eine Gemeinschaft selbst zum Staat ausruft oder ob sie nach innen Macht auszuüben imstande ist. Diese Betrachtungsweise ist auf Legitimität (eingeräumt oder entzogen von der »internationalen Gemeinschaft«) gerichtet, nicht auf Wirksamkeit.

Carl Schmitt gilt als Verfechter der beschreibenden Betrachtungsweise,

Hans Kelsen als Protagonist der normativen.²⁰⁷ > Hinweis Während Schmitt immer wieder darauf zurückkam, dass Normen an sich nichts erzwingen könnten und dass schließlich nackte Macht ausschlaggebend sei, betonte Kelsen die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen »sein« und »sollen«: Allein aufgrund der Tatsache, dass etwas war, konnte laut Kelsen nicht daraus geschlossen werden, dass es auch so *sein sollte* – und das Recht gehörte seiner Meinung nach zur Kategorie *sein soll*, nicht zur Kategorie *ist*.²⁰⁸ > Hinweis Dort, wo Schmitt sich selbst als »Realist« präsentierte, argumentierte Kelsen, dass Schmitts Betrachtungsweise nicht »realistisch«, sondern »apologetisch« sei, weil Schmitt davon ausging, dass »das Recht ist, wo die Macht ist«, wie Martti Koskeniemi es formuliert.²⁰⁹ > Hinweis

Trotz der fundamentalen Unterschiede zeigt sich, dass beide Betrachtungsweisen oft nicht scharf voneinander unterschieden werden. Wenn möglich, bevorzugen Staaten es natürlich, sich bei ihrem Handeln von der normativen Betrachtungsweise leiten zu lassen, aber letztendlich folgt Legitimität immer der Macht. So ist die beschreibende Betrachtungsweise demnach die, welche der Realität am nächsten kommt, die konstitutive dagegen eher die »idealistische« – ein Luxus, den sich Staaten nicht immer erlauben können.²¹⁰ > Hinweis

Ein entlarvendes Beispiel für die zwiespältige Haltung von Staaten gegenüber beiden Betrachtungsweisen ist die Erklärung, die während der Konferenz über die Rechte und Pflichten von Staaten in Montevideo (Uruguay) 1933 abgefasst wurde. Nach der Bestätigung der drei Kriterien für interne Souveränität (ein wirksamer Machtapparat innerhalb eines definierten Territoriums über eine ständige Bevölkerung) in Artikel 1 besagt Artikel 3 der Erklärung:

Die politische Existenz eines Staates ist unabhängig von seiner Anerkennung durch die anderen Staaten.

Artikel 8 scheint der beschreibenden Betrachtungsweise zu entsprechen:

Kein Staat hat das Recht, in die inneren oder äußeren Angelegenheiten eines anderen Staates einzugreifen.

Dennoch lautet anschließend Artikel 11:

Die vertragschließenden Staaten führen die exakte Verpflichtung als zwingende Regel ihres Verhaltens ein, keine territorialen Aneignungen oder spezielle Vorteile anzuerkennen, die durch Gewalt erreicht wurden, gleichgültig, ob durch die Anwendung von Waffen, durch bedrohliche diplomatische Vorhaltungen oder durch jegliche andere Maßnahmen tatsächlichen Zwanges. Das Territorium eines Staates ist unverletzlich [...].

Artikel 11 bestimmt also die Legitimität des Status quo zu dem spezifischen Zeitpunkt, während in offensichtlichem Widerspruch dazu die Artikel 3 und 8 sowohl Minderheiten innerhalb von Staaten als auch Staaten selbst die Freiheit einräumen, ihren eigenen Staat auszurufen beziehungsweise ihre Grenzen dem anzupassen, was ihre »inneren oder äußeren Angelegenheiten« ihnen nach eigener Einschätzung abverlangen.

Ein Beispiel einer Politik, die von idealistischen Auffassungen ausgeht, wie sie in Artikel 11 der Erklärung von Montevideo zum Ausdruck kommen, ist das Memorandum, das der amerikanische Außenminister Henry Stimson 1931 an Indien und China richtete. Es enthielt die Mitteilung, dass die Vereinigten Staaten keine internationalen Grenzkorrekturen anerkennen würden, die mit Gewalt zustande gebracht würden, und stärkte damit China und Indien gegenüber der wachsenden Bedrohung durch den japanischen Imperialismus den Rücken.²¹¹ > Hinweis

Ein Beispiel einer Politik, die von den realistischen Auffassungen in Artikel 8 ausgeht, ist dagegen die amerikanische Annexion einer Anzahl ehemaliger Territorien der Achsenmächte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, wie den sogenannten Riukiu-Inseln vor der Südwestküste Japans. Ein anderes Beispiel der von Artikel 11 bestärkten normativen Politik ist die diplomatische Note, welche die Vereinigten Staaten zusammen mit noch achtzehn weiteren (latein-)amerikanischen Staaten im August 1932 den Regierungen von Bolivien und Paraguay schickten, als sich zwischen diesen Ländern der Grenzkonflikt um die Chaco-Region verschärfte. Die Note enthielt den folgenden Abschnitt:

Die amerikanischen Nationen erklären ferner, dass sie keine einzige territoriale Anpassung infolge dieses Konflikts anerkennen werden, wenn diese nicht mit friedlichen Mitteln erreicht wurde, und dass sie demnach keine Gebietserweiterungen anerkennen werden, die durch Besetzung oder Eroberung mit Waffengewalt erreicht wurden.²¹² > Hinweis

Trotz dieses und anderer amerikanischer Versuche, die Angelegenheit zu beschwichtigen, brach zwischen Bolivien und Paraguay ein Krieg aus. Im Zuge der Waffenruhe, die drei Jahre später (1938) beschlossen wurde, wurde Paraguay der größte Teil der umstrittenen Chaco-Region zugesprochen – in einem Vertrag, der von den Vereinigten Staaten sanktioniert wurde.²¹³

> Hinweis Als dieser Waffenstillstand schließlich in einem im April 2009 unterzeichneten Friedensvertrag bestätigt und die geänderte Grenzziehung festgeschrieben wurde, fungierten die USA als eine der Garantiemächte des Vertrags. Wieder einmal bestimmten die politische Realität und keine

hochtrabenden Grundsätze, welche der beiden Betrachtungsweisen von externer Souveränität zum Tragen kam.

Es existieren unzählige Beispiele dieser Art. Immer wieder entscheidet politische Opportunität, ob man sich auf die beschreibende oder die normative Betrachtungsweise von Souveränität bezieht. Nordzypern ist ein Beispiel für einen Fall, bei dem die normative Betrachtungsweise scheinbar die Oberhand behalten hat. Die Region erklärte sich 1983 vom Rest von Zypern für unabhängig und hat seitdem – mit viel Unterstützung der Türkei – einen wirksamen Machtapparat aufgebaut. Obwohl Nordzypern nun bereits mehr als 25 Jahre de facto unabhängig ist, lässt die Anerkennung durch andere Staaten immer noch auf sich warten – weil die Gründung des »Staates« durch einen gewaltsamen Coup d'État erfolgte und weil Spannungen zwischen der griechischen und der türkischen Bevölkerungsgruppe genauso wenig ausgeräumt werden konnten wie die Misshelligkeiten mit der Europäischen Union, deren Mitglied Griechenland, nicht aber die Türkei ist. Bis heute ist die Türkei denn auch der einzige Staat, der Nordzypern anerkennt.

Als sich hingegen der Kosovo 2008 für unabhängig von Serbien erklärte, wurde er von den meisten westlichen Staaten praktisch über Nacht anerkannt. Als später im selben Jahr die Provinzen Südossetien und Abchasien sich für unabhängig von Georgien erklärten, stieß die Unabhängigkeitserklärung eher auf Skepsis, und die Anerkennung blieb aus. Diese Inkonsequenz konnte Russland als Verbündeter Serbiens in seiner kaukasischen Geopolitik geschickt ausspielen.²¹⁴

› Hinweis

Kurzum, es existiert keine feste Regel für die Anwendung des vierten Kriteriums für einen Staat – die Fähigkeit, mit anderen Staaten Beziehungen zu knüpfen. Machtpolitische Interessen spielen bei der Bewertung dieses Kriteriums die wichtigste Rolle. Internationale Anerkennung folgt den Interessen der anerkennenden Mächte. Solange ein Konflikt noch nicht beigelegt ist, können Staaten hohe Grundsätze von Legitimität hochhalten (oft auch, um das gewünschte Ergebnis des Konflikts zu fördern). Aber auch wenn der Konflikt einmal entschieden ist und der normative Grundsatz zu einer Leugnung der Wirklichkeit wird, werden Staaten sich schließlich dem neuen Status quo anpassen und akzeptieren, dass sie damit leben müssen. Das kommt auch noch bei der Besprechung des Konflikts über Elsass-Lothringen nach dem Deutsch-Französischen Krieg zur Sprache (im nächsten Kapitel).

Ein letzter Grund dafür, dass der Unterschied zwischen der beschreibenden und der normativen Betrachtungsweise nicht von grundsätzlicher Bedeutung ist, ist der Zirkelschluss, in den die normative Betrachtungsweise hineingezogen wird, wenn Staaten sie in Anspruch nehmen. Die Betrachtungsweise sagt ja: »Wir erkennen diese politische Einheit nicht als Staat an, weil sie nicht als Staat anerkannt wird.« Umgekehrt lässt sich auch argumentieren: Wenn Staaten die beschreibende Betrachtungsweise in Anspruch nehmen, erkennen sie damit bereits stillschweigend die Existenz eines Staates an und passen sich demnach den Forderungen der normativen Betrachtungsweise an: »Wir erkennen diesen Staat an, deshalb wird der Staat anerkannt.«

Wir können daraus schließen, dass Anerkennung durch andere Staaten von den existierenden Machtverhältnissen abhängt. Wirksamkeit übertrumpft Legitimität – die Realität der Macht ist schließlich greifbarer, als Ideale es sind (und deshalb ist das klassische Völkerrecht schließlich nichts anderes als internationale Politik).

3 / Die Nation

3.1 Mitgliedschaft

An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob auch eine soziale Bindung nötig ist, eine Gesamtheit von geteilten Werten, kulturellen Voraussetzungen oder Loyalitäten, um das Ausüben einer souveränen Staatsmacht demokratisch zu legitimieren und um einen Rechtsstaat aufrechterhalten zu können. Wenn ja, welche Art der Bindung braucht man dann? Diese Frage bringt uns auf den Begriff »Nation«.

Nationales Denken entstand kurz vor dem Untergang des Feudalsystems, grob gerechnet in derselben Zeit, als moderne Staaten langsam Form annahmen. Infolge der Reformation und der wachsenden Macht von Fürsten (wie in den vorangegangenen Kapiteln besprochen) entstand bereits während des Ancien Régime allmählich eine nationale Identität. Außerdem stimulierten Fürsten diese Identität, da es das war, was sie wie niemand anders – und im Gegensatz zu den lokalen Aristokraten – verkörpern konnten. In England beispielsweise haben Historiker das Aufkommen einer gewissen »nationalen« Identität im 16. Jahrhundert ausgemacht, in der Zeit der Herrschaft der Tudors.²¹⁵ > Hinweis Das zeigt sich unter anderem an den stolzen Verweisen auf England und die »Englishness« in Theaterstücken von Shakespeare.²¹⁶ > Hinweis

Im Zeitalter der Industrialisierung nahm das nationale Bewusstsein überall in Europa zu.²¹⁷ > Hinweis Die Tatsache, dass nationales Denken erst im Laufe des 17. Jahrhunderts entstand, bedeutet aber keineswegs, dass die kulturellen Identitäten der europäischen Länder erst in dieser Zeit zustande kamen. Genauso wenig heißt das, dass nicht bereits früher in einzelnen Volks- oder Sprachgruppen ein chauvinistisches Gefühl für die eigenen kulturellen Traditionen existierte.²¹⁸ > Hinweis Auch bildete sich in den entstehenden Staaten, wie sie im ersten Kapitel beschrieben wurden, das Bewusstsein einer sozialen Zusammengehörigkeit aus – langsam zwar, aber lange vor dem 18. und 19. Jahrhundert. Mit nationalem Bewusstsein meine ich in diesem Kontext die Verteidigung einer nationalen Identität durch die Einwohner eines bestimmten Territoriums, gekoppelt an den Gedanken, dass der Staat ein Ausdruck dieses konstituierenden – präpolitischen – Elementes sein muss.

Es ist nicht erstaunlich, dass dieses Bewusstsein im 17. Jahrhundert aufkam. Denn gerade in dieser Zeit verschob sich die politische Machtbalance von einerseits lokalen, andererseits päpstlichen und kaiserlichen Instanzen hin zu denen der frühen Staaten. Außerdem lässt sich ab jener Zeit eine stetig zunehmende Zentralisierung des Verwaltungssystems feststellen. Autarke Gebiete fingen langsam an, sich zu öffnen, und wurden Teil eines größeren Ganzen.

Der Beginn der Industrialisierung, das Wachstum der Städte, die aufkommende Säkularisierung, die Ausbeutung der Kolonialgebiete, die Zunahme des Überseehandels – das alles war Stück für Stück Bestandteil dieser Entwicklung. Ein weiteres Element war die Einführung der jeweiligen Volkssprache in literarischen und amtlichen Texten. Die Gründung der Académie française von Richelieu 1635 zeigt, dass der Staat anfang, sich um die Pflege der »nationalen« Umgangs- und Amtssprache zu kümmern.

Der zunehmende Einfluss des Staates auf das Volk brachte oft auch umgekehrt einen zunehmenden Einfluss vom Volk auf den Staat mit sich. Die Idee einer »vertretenden Regierung«, wie sie fast jede demokratische Theorie impliziert,²¹⁹ > Hinweis geht von einer gemeinsamen Identität aus, die auch als kollektives Ganzes vertreten werden kann. Seit der Amerikanischen und der Französischen Revolution hat der demokratische Gedanke stetig an Attraktivität gewonnen. Alle modernen Staaten beanspruchen, eine »Demokratie« zu sein, sogar Libyen zu Zeiten von Gaddafi und Kuba unter den Castros. Jeder politische Theoretiker verteidigt auf irgendeine Weise »demokratische« Legitimität.²²⁰ > Hinweis

Außerdem haben Industrialisierung und Demokratisierung gemeinsam nahezu alle Aspekte des Lebens drastisch verändert.²²¹ > Hinweis Bevölkerungswachstum, Urbanisierung, fortschreitende Arbeitsteilung usw. haben zu dieser Entwicklung beigetragen. Der erste Dampfzug wurde um 1830 in Betrieb genommen: Isolierte Gebiete wurden endgültig erschlossen und in ein viel größeres Ganzes integriert.

Eine andere radikale Veränderung ergab sich im Bereich der Kriegführung. Während sich Armeen im Ancien Régime hauptsächlich aus Adligen und Söldnern rekrutierten, setzte sich im Gefolge der Französischen Revolution nach und nach die allgemeine Wehrpflicht durch. Das brachte eine enorme Steigerung des nationalen Selbstverständnisses mit sich.²²² > Hinweis Der einzelne Dorfbewohner erkannte auf einmal, dass er Teil

eines Staates war. Er war nicht länger nur Einwohner einer Region oder einer Provinz: Er war Staatsbürger.²²³ > Hinweis Mit der ersten nationalen Wehrpflicht der Weltgeschichte im nachrevolutionären Frankreich fing alles an. Ihr Einfluss auf das Gemeinschaftsgefühl und auf das politische Bewusstsein der Bevölkerung kann gar nicht überschätzt werden. Egal, ob sich der Einzelne freudig oder widerwillig zu den Waffen rufen ließ – der Staat war in seinem Leben auf einmal massiv erfahrbar geworden.

Mit all diesen Aspekten eines zunehmenden Einflusses des modernen Staates auf unser Leben stellt sich die Frage nach der Art der Mitgliedschaft in dieser Gesellschaft. Was habe ich mit dir gemein – der du aus einer ganz anderen Gegend kommst, vielleicht eine andere Religion oder einen anderen ethnischen Hintergrund hast –, dass unsere Stimmen zusammen im selben Parlament vertreten werden? Was haben wir gemein, dass wir unter demselben Gesetz leben müssen? Oder dass wir Schulter an Schulter stehen müssen, um vermeintliche »nationale« Interessen zu verteidigen, und das vielleicht in einem Landstrich unseres Staates, zu dem keiner von uns beiden eine besondere Beziehung hat? Mithilfe dieser Frage – »Was habe ich mit dir gemein?« – lassen sich »nationales Denken« und der viel gescholtene »Nationalismus« am besten verstehen.

3.2 Imagined communities

Zuerst aber sind einige Bemerkungen zum Wort »Nation« angebracht. Der Begriff wird immer wieder missverstanden oder fehlinterpretiert. Erstens, weil das Wort oft als Synonym für »Staat« verwendet wird. Nehmen wir zum Beispiel die »Vereinten Nationen«, eine internationale Organisation, die diplomatische Beziehungen zwischen Staaten koordiniert, nicht zwischen Nationen.²²⁴ > Hinweis Ein anderes Beispiel ist der Begriff »internationales Recht«, der selbstverständlich gar nicht die Regelung von Beziehungen zwischen den verschiedenen »Nationen« auf der Welt beschreibt, sondern die von vertragsrechtlichen Beziehungen zwischen Staaten. Kurzum, »Nation« wird oft als Synonym für »Staat« benutzt.²²⁵ > Hinweis

Was zweitens zur Verwirrung beiträgt, ist der Gebrauch des Wortes »Nation«, um damit ethnische oder religiöse Gruppen zu bezeichnen oder Menschen mit einem bestimmten Lebensstil. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn wir von der »Nation of Islam« reden, einer Organisation mit Sitz in

Chicago, die nicht die Interessen einer Nation im Auge hat, sondern die einer ethnoreligiösen Gruppe. Oder wenn stigmatisierend von marokkanischen oder türkischen Niederländern gesprochen wird, die eine andere »Nationalität« hätten. Ihre Ethnizität ist vielleicht anders als die von autochthonen Niederländern, ihre Nationalität aber nicht. Ein drittes Beispiel ist die »Universal Zulu Nation«, eine Organisation, die weltweit Menschen zusammenbringt, die Hip-Hop mögen und auch selber gern solche Musik machen.

Wenn das Wort »Nation« eine eigene Bedeutung hat und mehr als nur ein Synonym »für Staat«, Religion, Ethnizität oder Lebensstil sein soll, dann bezeichnet es im Kern eine bestimmte Form von Loyalität. Die ergibt sich aus einer kollektiven Identität, die in geteilten Erfahrungen wurzelt. In dieser Bedeutung ist »Nation« also eher von sozialer Bedeutung als von juristischer, religiöser oder ethnischer (obwohl Nationalität natürlich auf diese verschiedenen Weisen zum Ausdruck kommen kann). Obwohl ein Sinn (ob als Gefühl oder Bewusstsein) für politische Loyalität per definitionem Teil unserer staatlich etablierten Existenz ist, muss diese Loyalität nicht zwingend als Nationalbewusstsein zum Ausdruck kommen. Jeder Staat bedarf der Loyalität seiner Untertanen, doch diese Loyalität ist nicht immer von nationaler Art. Mehr noch, Nationalbewusstsein ist in der politischen Geschichte eine ziemlich junge Form politischer Loyalität.

Viele Völker hatten ihre liebe Not mit dem Nationalismus als historischem, politischem und ideologischem Phänomen; was genau man darunter zu verstehen hatte, war selten klar. Wortwörtlich Tausende von Büchern widmen sich diesem Thema.²²⁶ > Hinweis Wir sollten uns aber davon nicht entmutigen lassen. Auch die Schlussfolgerung des Historikers Eric Hobsbawm, dass es »kein befriedigendes Kriterium gibt, wonach man entscheiden könnte, welche der vielen Formen von menschlicher Kollektivität als Nation etikettiert werden sollten«,²²⁷ > Hinweis soll uns kein Kopfzerbrechen bereiten. Denn im Folgenden werde ich versuchen, den Nationalitätsbegriff auf eine ganz andere Weise anzugehen; nicht dadurch, dass man besondere Eigenschaften der Mitgliedschaft einer Nationalität unterscheidet – wie eine gemeinsame Sprache oder eine gemeinsame Geschichte usw. –, sondern dadurch, dass man Nationalität als eine spezifische Form von Mitgliedschaft einer Gemeinschaft definiert.

Ich schlage vor, eine Nation als eine Gemeinschaft zu bezeichnen, die nicht nur territorial existiert, sondern deren Mitglieder sich der lebendigen

Gegenwart dieser Nation bewusst sind. Die Nation muss also »vorgestellt« im Sinne des englischen Wortes *imagined* sein. Es muss demnach eine Konzeption, eine Idee im kollektiven Denken vorhanden sein, auch wenn das einzelne Individuum über diese Konzeption nicht nachgedacht hat, sondern sie nur unreflektiert wahrnimmt und fühlt. Aber die Idee muss vorhanden, muss dem Individuum im platonischen Verständnis »eingeleuchtet« sein. In diesem Sinn werde ich Nationen einerseits unterscheiden von »nichtvorgestellten«, territorialen Gemeinschaften oder Stammesgemeinschaften; andererseits von »vorgestellten«, nichtterritorialen religiösen oder universellen Gemeinschaften.²²⁸ > Hinweis

Die These von der Nation als *imagined community* übernehme ich von dem Politologen Benedict Anderson (1936–2015). In seinem Buch *Imagined Communities* erörtert er den Aufschwung des Nationalismus in den ehemaligen Kolonien und definiert Nationen als »vorgestellte Gemeinschaften«, weil sie den Menschen das Gefühl vermitteln, Teil einer Gemeinschaft zu sein, von der sie die meisten Mitglieder nicht kennen.²²⁹

> Hinweis

Das Erfahren eines nationalen Gefühls verlangt tatsächlich ein gewisses Maß an Vorstellung, da es nun mal unmöglich ist, alle anderen Mitglieder einer Nation persönlich zu kennen (geschweige denn ein Gefühl von »Verbundenheit« mit jedem individuellen Landsmann oder jeder individuellen Landsfrau zu haben). Macht das aber alle vorgestellten Gemeinschaften auch zu »Nationen«? Ich meine nicht, da es natürlich auch möglich ist, das Gefühl zu haben, Teil einer vorgestellten Gemeinschaft zu sein, die nichtterritorial ist.

Josef Stalin, der spätere Führer der Sowjetunion, wies auf dieses territoriale Element in einem Buch hin, das er 1913 schrieb: *Marxismus und nationale Frage*. Darin schreibt er: »Eine Nation ist eine historisch entstandene stabile Gemeinschaft von Menschen, entstanden auf der Grundlage der Gemeinschaft der Sprache, des Territoriums, des Wirtschaftslebens und der sich in der Gemeinschaft der Kultur offenbarenden psychischen Wesensart.«²³⁰ > Hinweis

Dass Stalin über Nationalismus schrieb, ist bemerkenswert, da der Marxismus ja die horizontale Loyalität gegenüber der internationalen Arbeiterklasse und dem Wirtschaftsprozess betont und diese der vertikal-bürgerlichen Loyalität gegenüberstellt, die zwischen höheren und

niedrigeren Klassen herrscht.²³¹ > Hinweis »Die nationale Einseitigkeit und Beschränktheit wird mehr und mehr unmöglich«, so erklärt das *Manifest der Kommunistischen Partei*, und es fährt fort:

Der Proletarier ist eigentumslos; sein Verhältnis zu Weib und Kindern hat nichts mehr gemein mit dem bürgerlichen Familienverhältnis; die moderne industrielle Arbeit, die moderne Unterjochung unter das Kapital, dieselbe in England wie in Frankreich, in Amerika wie in Deutschland, hat ihm allen nationalen Charakter abgestreift.

Die Arbeiter, so schließt *Das Manifest der Kommunistischen Partei*, haben keine Nationalität. Sie »haben kein Vaterland«. ²³² > Hinweis

Obwohl der Marxismus das Nationalgefühl des Arbeiters als Illusion darstellt, bietet Stalins Auffassung eine interessante Ergänzung zu der von Benedict Anderson. Denn das Erfahren von Nationalität geht nicht nur von einer *imagined community* aus, es umfasst auch eine Vorstellung von Territorialität. Eine Nation beansprucht ein bestimmtes Stück Land und erklärt, dass das Land ihr gehört. Somit ermöglicht es ein soziales und politisches System, das gleichzeitig ein Bündnis zwischen Fremden ist. Möglicherweise in Sprache, Ethnizität oder Religion verschieden, sind sie vereint in einer gemeinsamen Zuwendung für den auf ihrem Territorium existierenden Staat.

Abhängig von den vielen Erscheinungsformen von Nationalität kann die Mitgliedschaft dieses sozialen Systems mehr oder weniger für Neuankömmlinge offenstehen; sie können willkommen sein oder abgelehnt werden. Die Kriterien für die Mitgliedschaft bei einer Nation, die von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein können, kommen im folgenden Unterkapitel zur Sprache. Vorerst soll festgehalten werden, dass Nationalität oder die Erfahrung, zu einer Nation zu gehören, im Wesentlichen aus der gemeinsamen politischen Loyalität in einer Gruppe von Menschen besteht, mit zwei typischen Merkmalen:

1. Das Ausmaß der Gemeinschaft wird durch eine Idee bestimmt, wodurch es möglich wird, die Anzahl der Mitglieder weit über den Umfang einer Familien- oder Stammesgemeinschaft hinaus zu erhöhen.
2. Die Gemeinschaft erhebt Anspruch auf ein bestimmtes Territorium – im Gegensatz zu Gemeinschaften, die – wie etwa Religionen – im Wesentlichen universelle Absichten haben und nicht territorial gebunden sind.

Nationale Loyalität unterscheidet sich also stark von mindestens zwei anderen Formen der Loyalität: (1) Stammesloyalität oder »nichtvorgestellter« Loyalität und (2) religiöser oder »nichtterritorialer« Loyalität.

Die Stammesloyalität nenne ich »nichtvorgestellt«, um diesen Typ der Loyalität von der nationalen, »vorgestellten« Loyalität zu distanzieren, der Loyalität einer Gruppe, die größer ist, als man jemals persönlich kennen kann (und die sich eher auf eine freie Wahl als auf die für Stämme kennzeichnende Blutsverwandtschaft stützt). Stammesformen der Loyalität kommen vor bei Gruppen, die sich mehr oder weniger kennen und demnach keiner »Vorstellung« bedürfen wie die Nation. Es ist reizvoll zu behaupten, dass sie die »Kindheit« der politischen Existenz des Menschen bilden, aber immer noch scheinen Stammesloyalitäten in weiten Teilen der Welt vorherrschend zu sein. In vielen afrikanischen Ländern erfährt man sich zum Beispiel nicht an erster Stelle als Mitglied einer – vorgestellten, territorialen – Nation; Loyalität ist dort oft eher auf das Dorf, den Stamm oder die Familie bezogen; und das politische Leben wird deshalb häufig von den Grenzen bestimmt, die von diesen Kleingruppen definiert werden.

Stammesloyalität scheint auch die Form von Loyalität zu sein, die bei Nomadenvölkern vorkommt, wie bei nordamerikanischen Indianern oder den Beduinen Nordafrikas. Anstatt sich niederzulassen, ziehen sie von Ort zu Ort, ihre Gemeinschaften haben in der Regel eine bescheidene Größe, und oft sorgen strenge Regeln für den Zusammenhalt der Gruppe, die für das Überleben unter harten Umweltbedingungen unentbehrlich sind (die Strafen sind meist sehr streng, denn abweichendes Verhalten Einzelner kann das Überleben des gesamten Stammes in Gefahr bringen).²³³ > Hinweis Stämme scheinen außerdem fast überall auf der Welt ethnisch homogen zu sein.²³⁴

> Hinweis

Im Gegensatz zur Stammesloyalität setzt religiöse Loyalität auf ein starkes Element der »Vorstellung«: das Kollektivbewusstsein; sie kann demnach eine sehr große Gruppe von Individuen binden, die ansonsten wenig miteinander zu tun haben. Der Unterschied zu nationaler Loyalität ist aber das Fehlen der territorialen Gebundenheit, die auf jeden Fall in den zwei größten monotheistischen Religionen, dem Christentum und dem Islam, keine entscheidende Rolle spielt.²³⁵ > Hinweis Während der Stamm sich in der Regel auf eine feste Gruppe beschränkt, kann die Mitgliedschaft in einer religiösen Gemeinschaft auch in absoluter Isolation erfahren werden. Weil aber der »vorgestellte« Charakter der Gemeinschaft wichtigste Voraussetzung für religiöse Loyalität ist, besteht immer die Gefahr, die religiösen Regeln über die Regeln der tatsächlichen politischen Gemeinschaft zu stellen – wie religiöser Fundamentalismus zeigt.

Zu Zeiten der Reformation wütete in Europa ein Konflikt zwischen religiöser und nationaler Loyalität. Die päpstliche Bulle *Regnans in Excelsis* illustriert diesen Konflikt deutlich.²³⁶ > Hinweis Dieses vatikanische Dekret aus dem Jahr 1570 bezeichnete die protestantische Königin Elisabeth I. von England als eine ungesetzliche Herrscherin und befahl den »Adligen, Untertanen, Völkern und anderen [...], es nicht zu wagen, ihren Befehlen und Gesetzen zu folgen«. Ein anderes Beispiel ist der katholische König Philipp II. von Spanien, der 1580 verkündete, dass »jeder die Erlaubnis hat«, den protestantischen Leiter der Republik der Niederlande, Wilhelm von Oranien, »zu schädigen oder zu töten«. Diese Verkündung war im Jahr 1584 der wichtigste Vorwand für den frommen Katholiken Balthasar Gérard, den Prinzen zu ermorden – an seinem Haus in Delft ist das Einschussloch immer noch zu sehen.²³⁷ > Hinweis

Die Problematik bezüglich der regierungstreuen katholischen Untertanen gegenüber ihren protestantischen Herrschern zu Zeiten der Reformation kann man gut mit der aktuellen Problematik des islamistischen Terrorismus vergleichen. Einige behaupten, dass dieses aktuelle Problem gar nicht anders verstanden werden könne als mit diesem jahrhundertealten theologischen Konflikt vor Augen – dem Konflikt der göttlichen Befehlstheorie.²³⁸

> Hinweis

Nationale Loyalität unterscheidet sich dadurch von anderen Formen der Loyalität, dass sie nicht an erster Stelle auf einen Stamm oder eine Religion gerichtet ist, auf Ethnizität, auf ein heiliges Buch oder Blutsverwandtschaft, sondern auf ein Territorium und die dort übliche Kultur und Lebensart. Verglichen mit Stammesloyalität ermöglicht nationale Loyalität eine gigantische Vergrößerung des Einflussgebiets einer Gemeinschaft. Außerdem ermöglicht die Nation Menschen mit unterschiedlichen religiösen und ethnischen Hintergründen, ihre Unterschiede hintanzustellen und ein und denselben souveränen Staat zu akzeptieren. Denn die Autorität des Staates ist von allen Bindungen an Stamm oder Religion getrennt und nur auf die gemeinsame Nationalität der Bevölkerung gerichtet. Deshalb kommen »Nation« und »Staat« im Ideal des Nationalstaates zusammen.

3.3 Neuankömmlinge willkommen heißen

Um den Begriff »Nation« etwas präziser zu beschreiben, werde ich mich

dreier verschiedener Betrachtungsweisen bedienen. Die erste nenne ich die »aufgeklärt-universalistische«. Laut dieser Betrachtungsweise beinhalten nationale Gefühle kaum mehr als das, was Liberale »sich an das Gesetz halten« nennen. Laut dieser Betrachtungsweise reichen die politischen Institutionen aus, um eine gemeinschaftliche Organisation zu definieren; das soziale Erleben von Mitgliedschaft ist hier bestenfalls ein Nebenprodukt, aber keinesfalls eine notwendige Bedingung.

Die zweite Betrachtungsweise möchte ich die »romantisch-partikularistische« nennen. Diese erinnert an die großen Nationalismen der Geschichte: Nationalität wird hier als eine für Außenstehende per Definition unzugängliche Gemeinschaft betrachtet. Es ist unmöglich, von der einen Nation zur anderen zu wechseln, Einwanderer können nicht integriert werden.

Die dritte Betrachtungsweise betont, genauso wie die zweite, die Wichtigkeit von nationaler Identität. Sie geht aber davon aus, dass diese Identität eine offene Bedingung sein kann: Grundsätzlich sind Nationen geschlossene Gemeinschaften; wer aber dazugehören möchte, kann Teil der Nation werden – unter der Bedingung, dass er dazu bereit ist, sich zu integrieren und schließlich zu assimilieren.

Ich mache diese Einteilung, weil die erste Betrachtungsweise sich klar der Aufklärung und den universalistischen Idealen, die während der Französischen Revolution zum Ausdruck kamen, anschließt. Die zweite lässt sich leicht mit der Romantik verbinden und betont den deterministischen Aspekt der Existenz – den Teil, den wir uns nicht selbst aussuchen können. Die dritte Betrachtungsweise bietet meiner Meinung nach schließlich einen Ausweg aus dem radikalen Gegensatz, der beide Extreme lähmt. Sie lässt sich an den Begriff »Patriotismus« koppeln. Während das Wort »Nation« seinen Ursprung im lateinischen Wort *nascor*, »ich bin geboren«, findet, kommt Patriotismus vom lateinischen Begriff *patria*, »Vaterland«. Die lateinische Wurzel kommt auch wieder in einem Wort wie »Patrimonium« vor, einem kulturellen Erbe, das aber auch unabhängig von der Geburt erworben werden kann.

Das aufgeklärt-universalistische Modell der Nationalität entstand im 18. Jahrhundert und kam, wie bereits erwähnt, während der Französischen Revolution klar zum Ausdruck. Obwohl es teilweise der Ruf nach Souveränität der »Nation« war, der die französischen Revolutionäre anfeuerte, beschäftigten sie sich nicht mit der Frage nach den kulturellen

oder ethnischen Komponenten, die dieses Kollektiv verbinden sollten. Ganz im Gegenteil. In revolutionären Schriften wie *Qu'est-ce que le tiers-état?* des Priesters Emmanuel-Joseph Sieyès wird gerade die Befreiung von Menschen, die Lösung aus ihrem sozialen Kontext betont. Die gesellschaftliche Position, die sie geerbt haben, ihre soziale Klasse, ihre Vorfahren: All das musste dem neuen Gleichheitsideal Platz machen.²³⁹

> Hinweis Sieyès argumentiert, dass eine Nation nichts anderes sei als »ein Körper von Leidensgefährten, die unter einem gemeinsamen Gesetz leben und von derselben gesetzgebenden Körperschaft vertreten werden«. ²⁴⁰

> Hinweis

An der Betonung des Gedankens, dass ausschließlich gute Gesetze zur Schaffung einer funktionierenden Gesellschaft reichen würden, sehen wir, dass die universalistische Sicht auf die Nation eigentlich mit »Staat« zusammenfällt.²⁴¹ > Hinweis Das politische Regime, das nach der Revolution nach der Macht griff, versuchte gemäß diesem Theorem zu regieren. Das Ideal war, individuelle Menschen »aufgrund ihrer Menschlichkeit, nicht aufgrund ihres Geburtsortes, ihrer Rasse oder Klasse« zu schätzen.²⁴² > Hinweis Der Philosoph Alain Finkielkraut schreibt dazu:

Dieses revolutionäre Projekt war nicht bestrebt, eine kollektive Identität zu kreieren [...]. Im Gegenteil, dadurch, dass man Menschen von allen festen Banden trennt, bestätigt man auf radikale Weise ihre Autonomie.²⁴³ > Hinweis

In seinem Buch *Préliminaire de la constitution* aus dem Jahr 1789 leitete Sieyès die gewünschte Struktur der französischen (oder jeder anderen) Verfassung von den universellen Eigenschaften und unveräußerlichen, jedem Menschen zustehenden Rechten ab.²⁴⁴ > Hinweis Die Betrachtungsweise der Gesellschaft ist schlichtweg universalistisch – sie versucht, die Menschen nur *in abstracto* wahrzunehmen und nicht als konkrete Einzelwesen mit individuellen Eigenarten oder kulturellen Unterschieden. Das löste selbstverständlich eine Reaktion aus.

Der Philosoph Joseph de Maistre beantwortete die »universelle Erklärung der Menschenrechte« 1796 mit der Bemerkung, dass so etwas wie »der Mensch« nicht existiert: »Or, il n'y a point d'homme dans le monde.« Er fuhr fort:

Im Laufe meines Lebens sind mir Franzosen, Italiener, Russen usw. begegnet; dank Montesquieu weiß ich auch, dass man Perser sein kann. Aber was den Menschen angeht, so erkläre ich, dass ich ihn in meinem ganzen Leben nie getroffen habe; wenn es ihn geben sollte, weiß ich nichts von ihm.²⁴⁵ > Hinweis

Maistre stand damit nicht allein. Als Antwort auf die universellen Ideale der Aufklärung fingen zahlreiche Denker an, ausdrücklich zwischen Nation und Staat zu unterscheiden. Sie betrachteten die Nation als eine organische Seele, gewachsen in einem historischen Prozess, völlig unabhängig von politischer Organisation, unabhängig vom Staat. Dieses Denken entwickelte sich vor allem im deutschen Kulturkreis. Vielleicht nicht verwunderlich, da dieser damals noch nicht mal in einem Staat vereint war.

Das Erscheinen des Buches *Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit* (1774) von Johann Gottfried Herder wird oft als Anfangspunkt für diesen romantisch-partikularistischen Nationalismus betrachtet. Herder kritisiert die allzu universelle Sicht auf den Menschen durch Aufklärungsphilosophen wie Voltaire. Er wirft »den Philosophen von Paris« vor, dass sie »*toute l'Europe und tout l'Univers*« emanzipieren wollen, denn seiner Meinung nach führte das unweigerlich zu einer grauen, unbedeutenden, sterilen Gesellschaft.²⁴⁶ > Hinweis Herder baut seine Argumentation auf ironischen Beobachtungen auf:

Bei uns sind Gottlob! alle Nationalcharaktere ausgelöscht! wir lieben uns alle, oder vielmehr keiner bedarf's, den andern zu lieben; wir gehen miteinander um, sind einander völlig gleich – gesittet, höflich, glücklich! haben zwar kein Vaterland, keine Unsern, für die wir leben; aber sind Menschenfreunde und Weltbürger.²⁴⁷ > Hinweis

In *Auch eine Philosophie* argumentiert Herder, dass jede Nation eine einzigartige, kulturelle Einheit ist: »Jede Nation hat ihren Mittelpunkt der Glückseligkeit in sich, wie jede Kugel ihren Schwerpunkt!«²⁴⁸ > Hinweis In einem seiner späteren Werke findet sich ein Aufruf an die Deutschen:

Lasst uns unserem eigenen Pfad folgen! [...] Mögen die Menschen gut oder schlecht über unsere Nation reden, über unsere Literatur, unsere Sprache. Sie sind unser Eigen, sie sind wir selbst, lasst uns damit zufrieden sein.²⁴⁹ > Hinweis

Für Herder liegt diese kollektive Seelenverwandtschaft in einer historisch bedingten Nationalität begründet.²⁵⁰ > Hinweis Wenngleich er anerkennt, dass aus göttlicher Sicht alle Menschen gleich sind, sollten die Menschen seiner Ansicht nach keine solch abstrakte Perspektive einnehmen.²⁵¹

> Hinweis

Erwähnenswert ist auch, dass Herder bei der Veröffentlichung seiner Auffassungen 1774 ein Pionier des romantischen Nationalismus war. Als einer der Ersten betonte er die Eigenheit der verschiedenen Nationen, und breiten Anklang fanden seine Auffassungen nicht.²⁵² > Hinweis Nach der Niederlage der deutschen Staaten gegen Napoleon 1806 wurde es aber Mode,

eine »wahre« deutsche Identität zu suchen. Nehmen wir zum Beispiel die Gebrüder Grimm, die von dem Jahr an durch das ganze Land zogen, um deutsche Volksgeschichten zu sammeln, und 1810 ihre erste Märchensammlung herausgaben. Oder denken wir an *Des Knaben Wunderhorn*, eine vergleichbare Sammlung Geschichten, in denselben Jahren zusammengetragen von Achim von Arnim und Clemens von Brentano.²⁵³ > Hinweis Zweifellos teils als Ausgleich zu ihrer politischen – und militärischen – Machtlosigkeit, »umarmten [die Deutschen] leidenschaftlich alles, was teutonisch war«, so Finkielkraut.²⁵⁴ > Hinweis

Mit dieser Stimmung vor Augen müssen wir die *Reden an die Deutsche Nation* von Johann Gottlieb Fichte lesen. Im Winter 1807/1808 verkündete Fichte im von den Franzosen besetzten Berlin, dass Deutschland sich nur dann gegen ausländische Mächte verteidigen könnte, wenn es sich politisch vereinen würde. Der romantische Gedanke einer organischen, nationalen Einheit, völlig unabhängig von jeglicher politischen Organisation, wurde so mit einer einheitlichen politischen Struktur in Verbindung gebracht:

Es ist lediglich der gemeinsame Grundzug der Deutschheit, wodurch wir den Untergang unsrer Nation im Zusammenfließen derselben mit dem Auslande, abwehren, und worin wir ein auf ihm selber ruhendes, und aller Abhängigkeit durchaus unfähiges Selbst wiederum gewinnen können.

²⁵⁵ > Hinweis

So standen sich zwei Visionen gegenüber, die radikal-universalistische einerseits und die radikal-partikularistische andererseits. Die erste ging aus der Französischen Revolution (1789) und der Aufklärung hervor, die zweite aus der Romantik und der deutschen Niederlage gegen Napoleon (1806). Und es sollte über ein halbes Jahrhundert dauern, ehe die Debatte über Nationalität erneut angegangen wurde. Anlass dazu war der Deutsch-Französische Krieg. Der Konflikt begann am 19. Juli 1870, dauerte ein Jahr, und als am 10. Mai 1871 der Friedensvertrag unterschrieben wurde, erhob sich ein vereintes Deutschland, welches das Elsass und den nördlichen Teil von Lothringen (die Moselgegend) annektierte. Inspiriert von der herderianischen Betrachtungsweise der Nation, folgerten deutsche politische Philosophen, dass diese Eroberung rechtmäßig war. Die Gebiete, gern als »unsere Rheinlande« bezeichnet, waren ja ihrem kulturellen und ethnischen Ursprung nach nachweisbar deutsch, und Deutsch war auch die Sprache, die dort gesprochen wurde. Zwei markante Apologeten dieser Sichtweise waren die Philosophen David Friedrich Strauß und Theodor Mommsen. Ernest Renan und Numa Denis Fustel de Coulanges lieferten die französische Antwort.²⁵⁶ > Hinweis Die Debatte begann gleich zu Anfang des Krieges.

Elsass-Lothringen war noch in französischer Hand, da beschwerte sich David Friedrich Strauß in einem offenen Brief bei einem nichtsahnenden Ernest Renan über die französische »Beraubung der Früchte unseres Fleisches«. Die Tatsache, dass »einige Zimmer unseres Hauses [...] in früheren Zeiten [sich] der gewalttätige Nachbar [angeeignet hatte]«, war fast vergessen, so behauptete er, aber jetzt, jetzt, wo Frankreich gegen die Deutschen wieder nach den Waffen gegriffen hatte, »wachen auch diese alten Fragen wieder auf«. ²⁵⁷ > Hinweis

In ihrem Bestreben, die angekündigte Annektierung von Elsass-Lothringen durch Deutschland als ungesetzlich nachzuweisen, entwickelten die Franzosen eine andere Vorstellung von Nationalität als die bis dahin gängige universalistische. Auf deren Grundlage konnte ja nicht nachgewiesen werden, dass eine Region jemals jemandem gehört hatte, da ausschließlich die Rede von abstrakten Individuen in einem neutralen Staat war. So entwickelten die Franzosen ein Konzept von Nationalität, das ich auch für uns heute am brauchbarsten finde.

Die Antwort von Ernest Renan auf David Friedrich Strauß kam kurz nach der Schlacht von Sedan, mit der der Deutsch-Französische Krieg tatsächlich (zugunsten der Deutschen) entschieden wurde. ²⁵⁸ > Hinweis Renan erkannte an, dass das Elsass vom Ursprung her deutsch war, wie Strauß argumentiert hatte, er wies aber darauf hin, »dass es unumstritten ist, dass die Bevölkerung im Elsass, wenn sie die Frage gestellt bekäme, sich mit überwältigender Mehrheit dafür aussprechen würde, zu Frankreich zu gehören«. ²⁵⁹ > Hinweis

Einen Tag später veröffentlichte Theodor Mommsen einen Leserbrief in der Florentiner Zeitung *Il Diritto*. Mommsen argumentierte, dass die einzige Lösung für den jahrhundertealten Konflikt mit den Franzosen sein könne, zu den »heiligen Grundsätzen von Nationalität« zurückzukehren und die alten deutschen Provinzen wieder zurückzuführen, womit jedes mögliche Ergebnis eines Referendums bereits im Voraus irrelevant würde:

Die einzige Lösung ist, sich an den heiligen Grundsätzen der Nationalität zu halten und die Distrikte von deutscher Nationalität wieder mit Deutschland zu vereinen. ²⁶⁰ > Hinweis

Mommsen gestand ein, dass »die Mehrheit der Einwohner es vorzieht, weiterhin der französischen Regierung zu unterstehen«, aber ein Teil einer Nation könne nicht selbstständig entscheiden, die Nation zu verlassen, genauso wenig wie Sizilien die Erlaubnis erhalten würde, das vereinte Italien

zu verlassen (oder wie viele heute der Meinung sind, dass zum Beispiel Flandern sich nicht einfach von Belgien lossagen dürfte): ²⁶¹ [> Hinweis](#)

Wir fordern die Deutschen von Elsass und Lothringen ein, weil sie Deutsche sind und weil heute eine überwältigende Mehrheit der deutschen Nation sie mit dem gemeinsamen Vaterland wiedervereinigen möchte; und ich denke, das macht sie zu guten Demokraten. ²⁶² [> Hinweis](#)

Fustel de Coulanges schrieb seine *Réponse à M. Mommsen* im Oktober 1870 unter der Überschrift »*L'Alsace, est-elle allemande ou française?*« Darin sagt er:

Das Elsass ist, wenn ich Ihnen glauben darf, ein deutsches Land; also sollte es Deutschland gehören. [...] Es spricht deutsch, und Sie ziehen daraus die Konsequenz, dass Preußen es an sich reißen darf. Aus diesen Gründen »fordern« Sie es ein; Sie verlangen, dass es »zurückgegeben« wird. Es gehört Ihnen, sagen Sie, und Sie fügen hinzu: »Wir wollen alles nehmen, was uns gehört, nicht mehr, nicht weniger.« Sie nennen es das Nationalitätsprinzip. ²⁶³ [> Hinweis](#)

Die große Frage war natürlich, was das »Nationalitätsprinzip« nun eigentlich beinhaltete. Weshalb sollten Elsass und Lothringen »deutsch« sein anstatt »französisch«? Fustel de Coulanges zog folgende Schlussfolgerung:

Das, was die Nationen unterscheidet, ist weder die Rasse noch die Sprache. Menschen spüren in ihrem Herzen, dass sie ein Volk sind, wenn sie gemeinsame Ideen, Interessen, Gefühle, Erinnerungen und Erwartungen haben. Und das macht das Vaterland aus. [...] Das Vaterland ist das, was man liebt. ²⁶⁴ [> Hinweis](#)

Das Plädoyer von Renan folgte nahezu der gleichen Linie. In einem neuen Brief, den er David Friedrich Strauß ein Jahr später schrieb, erklärte er: »Die Individualität jeder Nation wird zweifellos von Rasse, Sprache, Geschichte und Religion gebildet, aber auch von etwas, was noch greifbarer ist, nämlich von der tatsächlichen Zustimmung, dem Willen der unterschiedlichen Provinzen eines Landes, zusammenzuleben.« Er fand auch, dass das Elsass von Sprache und Ursprung her deutsch war, aber:

Es möchte kein Teil des deutschen Staates sein; und damit ist es beschlossene Sache. Man spricht von dem Recht von Frankreich, von dem Recht von Deutschland. Aber diese Abstraktionen berühren uns viel weniger als das Recht, das die Elsässer haben, lebende Wesen von Fleisch und Blut, nur einer Macht, die ihre Zustimmung genießt, zu folgen. ²⁶⁵ [> Hinweis](#)

Einmal mehr wiederholte Renan seine Definition der Nation im Jahr 1882, in seinem berühmten Pamphlet *Qu'est-ce qu'une nation?* Diese Frage beantwortete er so:

Eine Nation hat also eine große Solidarität, gebildet durch das Gefühl für die Opfer, die man bereits gebracht hat, und für die Opfer, die man noch bringen möchte. Eine Nation braucht also eine gemeinsame Vergangenheit, präsentiert sich aber in der Gegenwart durch eine einzige greifbare Tatsache: die Zustimmung, das klar ausgedrückte Verlangen, das gemeinsame Leben fortzusetzen. Die Existenz einer Nation (möge man mir diese Metapher verzeihen) ist ein tägliches Plebiszit. ²⁶⁶ [> Hinweis](#)

Der französische Gelehrten Diskurs im Anschluss an den Deutsch-Französischen Krieg schuf demnach sowohl ein Gegengewicht zur romantisch-partikularistischen Vision der Nation als historisch bestimmter ethnischer – und damit statischer – Einheit als auch zum viel zu abstrakten aufgeklärt-universalistischen Konzept. Es ist eine Sichtweise, die eine Brücke zwischen zwei extremen Stellungnahmen schlägt und der es gleichzeitig gelingt, die beiden Standpunkte auf anwendbare Proportionen schrumpfen zu lassen, um so einen Kompromiss zu ermöglichen.²⁶⁷

> Hinweis

Abstrakte Konzepte wie »Mensch« und »Menschheit« schienen letztendlich zu allgemein zu sein, während die deterministische, ethnische Vision auf Nationalität der menschlichen Freiheit zu wenig Spielraum lässt.

Die französische Sichtweise änderte sich allerdings in den Jahrzehnten nach 1880. Zweifellos als Reaktion auf das große nationale Trauma des verlorenen Krieges gegen Preußen (wie der deterministische deutsche Nationalismus als Reaktion auf die Niederlage gegen Napoleon entstanden war) tauchte eine neue Form von Nationalismus auf, die gerade sehr deterministisch und auch kriegerisch war.

In den Fußstapfen von zum Beispiel Georges Vacher de Lapouge begannen französische Philosophen und Historiker den sogenannten »cephalischen Index« von Schädeln zu messen, die auf Friedhöfen im Hérault und in anderen Teilen von Frankreich gefunden wurden, um so die »wesentlichen« Rassenmerkmale der französischen Nation festzustellen.²⁶⁸

> Hinweis

In seinem Buch *L'Aryen: son rôle sociale* (1899) beschrieb Vacher de Lapouge eigentlich genau die Betrachtungsweise von Nationalität, die die Franzosen keine 20 Jahre zuvor verworfen hatten:

Eine Familie und eine Nation betritt man nicht per Dekret. Das Blut, das bei der Geburt durch die Venen strömt, behält man sein ganzes Leben lang. Das Individuum wird von seiner Rasse zermalmt, das Individuum ist nichts. Die Rasse, die Nation, die sind alles.²⁶⁹

> Hinweis

Wieder einmal wurde Nationalität nicht als Frage einer Entscheidung oder einer kulturellen Prägung gesehen, sondern als eine der Natur.²⁷⁰

> Hinweis

Nehmen wir den einflussreichen Charles Maurras (1868–1952), der in *Mes idées politiques* (1937) schrieb: »Es ist nicht unser Wille, der uns zu Franzosen gemacht hat [...]. Man sucht sich nicht selbst sein eigenes Vaterland aus – das Land der Väter – nicht mehr, als man sich selbst seinen eigenen Vater und seine eigene Mutter aussucht.«²⁷¹

> Hinweis

Diese deterministische Denkart, die die Nation als ethnisch bestimmte Gemeinschaft sah und die die Herkunft des Menschen anstatt seiner Kultur und das Erbe anstatt einer gewählten Zukunft beurteilte, bildete den Hintergrund der Dreyfus-Affäre. Dieser Konflikt begann 1894 und spaltete die französische Gesellschaft mehr als ein Jahrzehnt lang tief.

Der vom Ursprung deutschsprachige Alfred Dreyfus (1859–1935) – er wurde in Mülhausen im Elsass geboren und zog nach der preußischen Annexion 1871 nach Frankreich – war kurz zuvor Hauptmann der französischen Armee geworden. Aber 1894 wurde er wegen Hochverrat verurteilt, nachdem er schuldig befunden wurde, Deutschland französische Militäргеheimnisse zugespielt zu haben. Schnell wurde klar, dass Dreyfus' Täterschaft sehr unwahrscheinlich war. Der wahre Grund für seine Verurteilung lag wahrscheinlich eher im Antisemitismus, denn Dreyfus war jüdischer Abstammung. Zudem sprach er, da im Elsass aufgewachsen, Französisch mit einem verdächtigen deutschen Akzent.

Seine bald »Anti-Dreyfusarden« genannten Gegner wollten den Ruf der französischen Armee schützen – und überhaupt Frankreich von dem reinigen, was sie als »unsaubere Einflüsse« betrachteten. Finkelkraut fasst ihren Standpunkt wie folgt zusammen: »Dreyfus war schuldig, genauso wie die Einwohner von Elsass und Lothringen deutsch waren: aufgrund ihrer Herkunft.«²⁷² > Hinweis

Der informelle Leiter der Anti-Dreyfusarden war der Intellektuelle, Autor und Parlamentarier Maurice Barrès (1862–1923). Seine Argumentation war wie folgt:

Wenn bewiesen wird, dass Dreyfus schuldig ist, dann geht die französische Armee gestärkt daraus hervor: Das ist gut für Frankreich. Wenn er hingegen für unschuldig befunden wird, bringt das die Armee ins Gerede, und das schadet der Nation. Schlussfolgerung: Was die »absolute« Wahrheit auch sei, die Gerechtigkeit für Frankreich verlangt, dass er verurteilt wird.²⁷³ > Hinweis

Auffallend ist, dass das Wort »absolut« bei Barrès in Anführungszeichen steht, als ob er angeben wollte, dass jede Form von »objektiver Wahrheit« immer vom Betrachter abhängt. Es liegt »im Auge des Betrachters«.²⁷⁴

> Hinweis Laut Barrès waren die Dreyfusarden – die, die für Dreyfus Partei ergriffen hatten – also bereits im Voraus schuldig, auch wenn der Hauptmann selbst »objektiv« für unschuldig befunden würde (was ist aber »objektive« Unschuld?). In seinem Buch *Scènes et doctrines du nationalisme* erklärt Barrès das wie folgt:

Ihr Komplott spaltet und entwaffnet Frankreich, und das freut sie. Sogar wenn ihr Klient für

unschuldig befunden würde, bleiben sie immer noch Verbrecher.²⁷⁵ [> Hinweis](#)

Das Argument der Anti-Dreyfusarden war im Prinzip, dass Frankreich sich nach der schmachvollen Niederlage von 1871 keinen Prestigeverlust von Staat und Armee mehr leisten konnte und dass deshalb das individuelle Interesse an »Gerechtigkeit« hinter den wichtigeren Interessen des Kollektivs zurückzustehen hätte. Auch nach der endgültigen Rehabilitierung Dreyfus' im Jahr 1906 blieb Frankreich durch die Affäre tief gespalten: Der Glaube an einen bereits im Voraus determinierten Volksgeist, mit allen rassistischen und deterministischen Nebenerscheinungen, hatte sich in Teilen der französischen Gesellschaft festgesetzt. Auch der Antisemitismus hatte in Frankreich seinen Platz erobert. Was war die Argumentation hinter diesem antisemitischen Nationalismus? Wieder Maurice Barrès:

Die Juden haben kein Vaterland in dem Sinne, wie wir das verstehen. Für uns ist das Vaterland der Boden unserer Vorfahren, die Erde unserer Toten. Für sie ist es der Ort, an dem ihrem Eigennutz am besten gedient wird.²⁷⁶ [> Hinweis](#)

Jemand, der damit bestimmt nicht einverstanden war, war Theodor Herzl. In seiner Streitschrift *Der Judenstaat* (1896) schrieb er, dass das Einzige, was jemand zum »Juden« machte, gerade der Antisemitismus war: »Nur der Druck presst uns wieder an den alten Stamm, nur der Hass unserer Umgebung macht uns wieder zu Fremden [...]. Wir sind ein Volk – der Feind macht uns ohne unseren Willen dazu, wie das immer in der Geschichte so war.«²⁷⁷ [> Hinweis](#)

Wie dem auch sei, eins steht fest: Die Dreyfus-Affäre hat in hohem Maße zu der explosiven, kriegerischen Stimmung beigetragen, die in Europa – hauptsächlich zwischen Deutschland und Frankreich – aufkam und die letztlich zum Ersten Weltkrieg führen sollte. Herzl zog aus dieser Situation seine Schlussfolgerungen und begründete mit seiner Schrift eine neue Art jüdischen Nationalbewusstseins. Die langfristige Folge war 1948 die Gründung Israels, des ersten Nationalstaates.²⁷⁸ [> Hinweis](#)

Jetzt zurück zu den drei Betrachtungsweisen der »Nation«. Die erste ist die der radikalen Aufklärung, mit dem Akzent auf die gleichen Rechte für jeden Menschen, ungeachtet Hintergrund und Kultur. Die zweite ist die der Romantik und steht komplett im Zeichen von Rasse oder Blut und einem historischen Determinismus. Die dritte ist die offene, aber bedingte Betrachtungsweise, die versucht, einen Mittelweg zwischen radikaler Gleichheit und deterministischer Ungleichheit zu finden: Prinzipiell steht die Mitgliedschaft jedem offen, sie erfordert aber Anstrengung.

In seiner Geschichte des europäischen Nationalismus unterscheidet Tzvetan Todorov zwischen einerseits der »Blutgemeinschaft«, das heißt einer biologischen Prädestination, auf die das Individuum keinen Einfluss hat, und andererseits einer Gemeinschaft, die gegründet ist »auf einen Willensakt, auf das Treffen einer Übereinkunft, durch das Akzeptieren von gemeinsamen Regeln, durch die Vorstellung einer gemeinsamen Zukunft zusammenzuleben«. ²⁷⁹ > Hinweis

Ein gutes Verständnis der Debatte verlangt, dass wir differenzieren. Die in Kapitel 1 besprochenen Theoretiker des souveränen Staates, wie Bodin und Hobbes, hatten ein klares Konzept von nationaler Einheit vor Augen. Sie versuchten kein Konzept für eine Weltregierung zu beschreiben. Ihre erste Sorge lag beim organisatorischen Apparat, der notwendig ist, um politische Ordnung in einer Zeit großer sozialer Divergenz herzustellen.

Das große Projekt der Aufklärung war, sich eine Übersicht von dem zu verschaffen, was für den Menschen im Allgemeinen nützlich ist. Der Akzent lag dabei auf der Natur der Menschheit, nicht auf dem Menschen in seiner kulturellen Einbettung und Verschiedenheit. Die Aufklärung neigt dazu, die lokalen, regionalen oder nationalen Wurzeln von Menschen zu übersehen. Die Französische Revolution verbreitete diese universalistischen Ideale, auch auf kultisch-symbolischer Ebene, und schuf deshalb unter anderem die Zehntagewoche und den *culte de l'humanité*, während die katholische Kirche enteignet wurde. ²⁸⁰ > Hinweis

Im Zeitalter der Romantik bekamen die theoretischen Reflexionen über die Nation einen komplett anderen Schwerpunkt. Viele gingen damals davon aus, dass eine Nation aus einer ethnisch homogenen Bevölkerung bestehe und dass diese homogene Bevölkerung die Grundlage für die politische Organisation des Staates bilden sollte. Ein Beispiel dafür ist die Debatte über Elsass-Lothringen.

Wie eben besprochen, gewann diese romantische Betrachtungsweise der Nation am Ende des 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stark an Einfluss. Der Gedanke, dass der deutsche Staat die deutsche Nation heim ins Reich bringen sollte, und die in der französischen Dritten Republik gefühlte Notwendigkeit, die Nation zu »säubern« (wie sie unter anderem in der Dreyfus-Affäre zum Ausdruck kam), waren nur die extremen Auswüchse des gleichen romantischen Nationenkonzepts. ²⁸¹ > Hinweis

Das ist der wichtigste Grund dafür, weshalb die Begriffe »Nationalismus«

und »Nation« so vorbelastet sind und einen so negativen Beiklang haben. Der Begriff »Nationalismus« führt primär nicht zu intellektuellen Debatten, sondern weckt meistens heikle Emotionen. Aber Worte sind schließlich nicht wirklich wichtig, und es gibt keinen intrinsischen Grund dafür, warum wir dieses belastete Wort weiterhin für die territoriale politische Loyalität benutzen sollten, die wir im Laufe dieses Kapitels mit Renan und Fustel de Coulanges in Verbindung gebracht haben.

Aus diesem Grund wird manchmal zwischen Nationalismus und Patriotismus unterschieden. Die Deutschen neigen dazu, die offene Idee von Nationalität Staatsbürgerschaft zu nennen. In den Fußstapfen von Ernst Cassirer hat Jürgen Habermas von Verfassungspatriotismus gesprochen.²⁸²

› Hinweis John Stuart Mill betont die Wichtigkeit des »Kohäsionsprinzips zwischen den Mitgliedern derselben Gemeinschaft oder desselben Staates«.²⁸³

Auch Hegel dachte an eine Form von nationaler Identität, als er über das Bedürfnis von Gesellschaften nach einer Anzahl fundamentaler Werte schrieb, die einen kleinsten gemeinsamen Nenner in den Anschauungen von Staatsbürgern bilden können, ein Selbstgefühl, ohne das eine Zivilgesellschaft keine einverständliche Interaktion mit dem Staat ausüben kann.²⁸⁴

Tocqueville schließlich schrieb nicht über Nationalität, sondern über Patriotismus und »eine homogene Zivilisation«, die nach seiner Überzeugung »nicht weniger notwendig [ist] als homogene Bedürfnisse«, um ein politisches System andauern zu lassen.²⁸⁵ › Hinweis Ohne dass »eine gewisse Einträchtigkeit existiert, wodurch dieses Gemeinschaftsleben flott vonstattengehen kann«²⁸⁶ › Hinweis , könnte ein politisches System seiner Meinung nach nicht lange aufrechterhalten werden.²⁸⁷ › Hinweis

All diese Formulierungen sind Variationen des Themas »Nation«, »Nationalität«, »territoriale politische Loyalität« – kurzum, das »Zum-Vaterland-Gehören«. Ein Beispiel eines Staates, der in der Lage zu sein schien, ein solch »offenes« System von Nationalität zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, sind die Vereinigten Staaten von Amerika. Das Einheit bildende Prinzip ist dort nicht Rasse oder Ethnizität, sondern die *civil religion*, die manchmal als »American Dream« bezeichnet wird und die von der »Verfassung« (die einen nahezu sakralen Status hat) symbolisiert wird, von der Flagge, der Nationalhymne und dem »Dollar« (obwohl der in letzter

Zeit einiges an Kreditwürdigkeit verloren hat). Das machte es möglich, dass ein Mann aus einer rassischen Minderheitsgruppe 2009 Präsident dieser Nation werden konnte – weil Barack Obama vor allem Amerikaner war.

Es ist wichtig, sich nicht in semantischen Diskussionen zu verirren. Das, was viele Autoren mit »Patriotismus« bezeichnen, ist das, was Renan und Fustel de Coulanges mit Nationalität meinten: der Mittelweg zwischen der universellen Staatsbürgerschaft (radikales Aufklärungsdenken) und der vorab bestimmten ethnischen Mitgliedschaft (radikale Romantik). Dieser Mittelweg zwischen aufgeklärtem Universalismus und romantischem Determinismus ist inhärent ortsgebunden, steht aber dennoch Menschen jedes denkbaren Hintergrunds offen. Er ist verwirklicht im Ideal der toleranten und offenen Nationalstaaten, die sich auf das stützen, was ich multikulturellen Nationalismus nennen möchte.

Schlussfolgerung

Wir haben nun die drei Elemente besprochen, aus denen sich nationale Souveränität zusammensetzt: Wir haben den »Staat« als den Machtapparat definiert, der politische Macht strukturiert und das Gesetz wahrt. Wir haben gesehen, dass Souveränität auf formale und auf materielle Weise verstanden werden kann, wobei die formale Bedeutung die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit eines Staates angibt und die materielle den Ort des politischen Prozesses situiert, den eigentlichen Ort, an dem die Entscheidungen getroffen werden. Beide sind für jede ernst zu nehmende Form der Selbstverwaltung erforderlich. Wir haben die »Nation« als eine »vorgestellte«, territoriale Gemeinschaft beschrieben, die zu einem Erleben von Mitgliedschaft führt, zu einem kollektiven »wir«. Nationalität steht einerseits der Stammesloyalität und andererseits der religiösen Loyalität gegenüber: Erstere ist territorial, aber nicht vorgestellt, die zweite vorgestellt, aber nicht territorial.

Eine aktuelle Frage ist, wie viel Kohäsion angestrebt werden soll und wie stark sich Mitglieder einer Nation dafür engagieren müssen. Welche Faktoren schaffen nationale Loyalität, und wie groß können Unterschiede zwischen den einzelnen Bürgern werden, ehe die nationale Loyalität erodiert und von Stammes- oder religiösen Loyalitäten ersetzt wird? Kann die westliche Kultur als Ganzes eine solche Loyalität generieren, und ist die Entwicklung einer europäischen Nationalität realisierbar?

Ein Argument zugunsten dieser Idee ist, dass gegenwärtige Nationalstaaten in hohem Maße konstruiert wurden.²⁸⁸ > Hinweis Sie sind geschaffen worden, nicht gewachsen. Ein deutliches Beispiel ist Italien (das im 19. Jahrhundert nicht einmal eine einheitliche Sprache hatte), ein anderes ist Belgien (das in vielerlei Hinsicht als desintegrierende Nation beschrieben werden kann).²⁸⁹ > Hinweis Da man kaum behaupten kann, dass das aktuelle Europa aus naturgegebenen, statischen und unveränderbaren Staaten besteht – warum sollen wir dann nicht einen neuen Nationalstaat schaffen, der sich über die ganze Fläche des Kontinents erstreckt? Andererseits scheinen die meisten Bürger der meisten Länder Westeuropas ihre Zugehörigkeit zu einem Nationalstaat immer noch als problemlos zu erleben – und dies, obwohl hier und da partikularistische Minderheiten existieren und lautstark Forderungen stellen. Wenn der Wiener Kongress, die Friedensverhandlungen von Versailles und die Geschichte Osteuropas einen anderen Verlauf

genommen hätten, dann hätten die heutigen Nationalstaaten zweifellos andere Grenzen. Frankreich wäre womöglich etwas kleiner, Flandern würde immer noch zu den Niederlanden gehören, und Deutschland würde sich vielleicht weiter Richtung Osten und Südosten erstrecken und vielleicht auch immer noch Elsass-Lothringen umfassen.

Die Tatsache, dass die genauen Grenzen der heutigen Nationalstaaten auf historischen Zufallsfaktoren beruhen, bedeutet aber nicht, dass sie nicht im Kern auf alte, bereits seit dem Mittelalter existierende Volksgruppen gegründet sind. Es bedeutet ebenso wenig, dass Menschen ihre eigene Nationalität als eine zufällige erfahren, die gegen jede andere eintauschbar wäre. Auch nach einigen Generationen hätte ein solcher Tausch noch kein neues nationales Selbstbewusstsein hervorgebracht. Sehen wir uns nur die nationalen Identitäten an, die Belgien 180 Jahre nach der Staatsgründung immer noch teilen. Sehen wir uns nur die Spannungen zwischen Nord- und Süditalien an. Sehen wir uns nur die Art und Weise an, wie Jugoslawien nach Titos Tod auseinanderbrach.

Es ist eine Tatsache, dass unsere Identität – die Identität eines jeden von uns – von einer Serie Zufälligkeiten und Subidentitäten gebildet wird, dass die Identität aber dennoch bestimmt, wer wir sind. Die heutigen Nationen sind das Ergebnis der Weitervererbung solcher Identitäten, und die meisten von ihnen bildeten sich in Jahrhunderten unter aristokratischer Herrschaft. So existiert vielleicht nicht nur eine natürliche territoriale Grenze, über die hinaus das Erfahren nationaler Identität nicht möglich sein kann; es könnte auch sein, dass Nationenbildung in europäischem Maßstab eine Form des politischen Konstrukts ist, die nur mit viel Druck von oben geschaffen werden kann und funktioniert – mehr Druck möglicherweise, als Demokratien vertragen können. Nationen sind in diesem Sinne wie fossile Brennstoffe: Sie sind unter einem Jahrhunderte dauernden, überwältigenden Druck von oben entstanden, sie sind Relikte aus einem vergangenen Zeitalter, aber sie sind dennoch für die Blüte des modernen Lebens unentbehrlich.

Ich werde in Teil III auf dieses Thema zurückkommen – aber zuvor ist es notwendig, auf Supranationalismus und Multikulturalismus näher einzugehen: die Gegenkräfte nationaler Souveränität, die in den vergangenen 75 Jahren Gestalt gewonnen haben.

Teil II

Der Angriff auf den Nationalstaat

»Imagine there's no countries

It isn't hard to do

Nothing to kill or die for

And no religion too

Imagine all the people

Living life in peace«

– John Lennon

Imagine (1971)

Einführung

Der Idee des Nationalstaates stehen Supranationalismus und Multikulturalismus entgegen. Die Grenzen, die über einen Zeitraum von vielen Jahrhunderten aufgebaut wurden, um Recht sprechende Mächte voneinander abzugrenzen, um die politische Loyalität sicherzustellen und Bürgerkriege zu vermeiden, sind gefallen. Nationale Souveränität wird als etwas gesehen, was zur Vergangenheit gehört: als kriegerisch und überholt.

In einem gemeinsamen Angriff auf den Nationalstaat haben westeuropäische Eliten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Politik betrieben, die sowohl die nationale Identität als auch die Staatssouveränität systematisch schwächte. Durch Supranationalismus von oben und Multikulturalismus von unten wurden Nationalstaaten ausgehöhlt. In diesem Teil des Buches soll gezeigt werden, wie weit diese Entwicklungen bereits fortgeschritten sind.

Fangen wir mit dem Supranationalismus an. Im Unterschied zur Ansicht vieler ist er etwas ganz anderes als der Internationalismus. Die beiden werden ständig miteinander verwechselt. Während Internationalismus ein Ausdruck von Souveränität ist – und tatsächlich erst mit dem Aufkommen souveräner Staaten möglich wurde (siehe Teil I dieses Buches), untergräbt der Supranationalismus das klassische Völkerrecht. Er steht im Widerspruch zur Souveränität, der Grundlage des Internationalismus. Als Synonym für Supranationalismus begegnen wir auch Begriffen wie »Transnationalismus« oder »transnationale Kompetenzen«. ²⁹⁰ > Hinweis All dies impliziert eigentlich eine Rückkehr zu einer Gerichtsbarkeit, wie man sie aus den Zeiten vor dem Aufkommen der modernen Staaten kennt. Es hat etwas Mittelalterlichkeit.

Die Erklärung für die Verwirrung der Begriffe »Internationalismus« und »Supranationalismus« liegt unter anderem im doppeldeutigen Gebrauch des Wortes »Nation« (wie bereits kurz in Kapitel 3 zur Sprache gebracht). Denn das, was mit Supranationalismus gemeint ist, ist eigentlich *Supra-Etatismus*: die Unterstützung einer Einrichtung, die *supra* oder höher als der Staat steht und funktioniert. Supranationale Entwicklungen kreieren juristische Strukturen, die über den Staat hinausgreifen, die mächtiger sind als der Staat. So gesehen ist Supranationalismus in der Tat etwas ganz anderes als der Internationalismus, welcher juristische Präferenzen zwischen Staaten

schaft und regelt. Internationalismus ist ein Ausdruck von Souveränität, Supranationalismus untergräbt sie. John Laughland schreibt hierzu:

Einer der größten intellektuellen Fehler besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen Staaten mit ihrer politischen Integration zu verwechseln und das Zweite im Namen des Ersten zu verteidigen.

291

> Hinweis

Politische Integration bedeutet, dass der freie Wille der integrierten Staaten eingeengt wird, während Zusammenarbeit nur in solchen Bereichen möglich ist, in denen der freie Wille der Beteiligten noch existiert. Integration ist demnach das Gegenteil von Zusammenarbeit. Die beiden schließen sich gegenseitig aus.

Supranationalismus lässt sich auch nicht mit der seit Jahrhunderten bestehenden Dezentralisierung vergleichen, die zentrale Behörden von regionalen unterscheidet. Supranationalismus ist kein Versuch, den Einflussbereich des Staates zu erweitern, also einfach eine Fortführung des Konzeptes von souveräner Staatlichkeit, nur in größerem Umfang (wie zum Beispiel Föderalismus es ist). Im Supranationalismus kommt eine *völlig andere* Herangehensweise zum Tragen. Ich werde zunächst auf die Unterschiede zwischen Supranationalismus und Internationalismus, dann auf die zwischen Supranationalismus und Föderalismus eingehen.

Staaten existieren nie in einem Vakuum. Wie in Kapitel 1 und 2 besprochen, haben Staaten zu allen Zeiten Vereinbarungen getroffen: Sie sind Allianzen eingegangen, haben Verträge geschlossen, um den Handel zu koordinieren, usw. – und werden das auch immer tun. Das alles fällt unter »Internationalismus« und ist etwas grundlegend anderes als »Supranationalismus«. Jede Interaktion und jede Vereinbarung zwischen Staaten ist eine Form von Internationalismus; Supranationalismus dagegen ist die Schaffung einer Organisation oder einer Instanz, die durch eine Form von Mehrheitsbeschlüssen oder Rechtsprechung:

1. die vereinbarten Bestimmungen ändern kann oder
2. die Ausführung dieser Bestimmungen oder
3. die Neuinterpretation dieser Bestimmungen einleiten kann.

So können die Mitgliedstaaten von supranationalen Instanzen an eine Politik gebunden werden, die nicht formal von ihrer gesetzgebenden Macht genehmigt wurde und die möglicherweise zu ihren nationalen Präferenzen oder Interessen im Widerspruch steht.

Vielleicht wird der Unterschied zwischen Internationalismus und

Supranationalismus anhand eines Beispiels am deutlichsten. Eine Organisation, die leicht als supranationalistisch gesehen werden könnte, aber eigentlich ein Modellbeispiel von Internationalismus ist, ist die NATO. Die Organisation des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses wurde am 4. April 1949 mit der Unterzeichnung des Nordatlantikvertrags in Washington, D. C., gegründet. Die Mitgliedstaaten vereinbarten darin, dass ein Angriff gegen einen oder mehrere von ihnen als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird. Artikel 5 des Vertrages präzisiert dies:

Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.²⁹² > Hinweis

Diese einfache Bestimmung kennzeichnet die Essenz der NATO. Sie ist eigentlich nicht mehr als eine normale Verteidigungsallianz, zu vergleichen mit jeder anderen in der Geschichte, von der Allianz zwischen Deutschland und Österreich in den Jahren ab 1910 bis zum Bündnis, das Frankreich mit dem Vereinigten Königreich während des Krimkriegs (1853–1856) hatte usw. Die NATO hat nicht die Macht, Elemente der Charta durch einen Mehrheitsbeschluss oder irgendeine Form von Rechtsprechung selbstständig zu ändern, auszuführen oder auf bestimmte Weise zu interpretieren.

Wenn die Mitgliedstaaten ihre Ziele nicht länger teilen, können sie aus der Organisation austreten (so zog sich 1966 Frankreich aus den militärischen Organen der NATO zurück, weil ihm das Oberkommando über die im Land stationierten NATO-Truppen verweigert wurde). Da alle Entscheidungen mit Konsens getroffen werden müssen, lautet Artikel 10 bezüglich der Ausbreitung der NATO-Mitgliedschaft:

Die Parteien können durch einstimmigen Beschluss jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen, zum Beitritt einladen.²⁹³ > Hinweis

Die Mitgliedschaft der NATO hat keinen Einfluss auf die Souveränität ihrer Mitglieder, sondern ist gerade ein Ausdruck dieser Souveränität. Die Mitgliedstaaten sind nur an ausdrücklich vereinbarte Verpflichtungen gebunden. Der NATO-Vertrag legt noch nicht mal fest, zu welcher Art Hilfe die Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs verpflichtet sind.

Nochmals Artikel 5:

Die Parteien [...] vereinbaren daher, dass [...] jede von ihnen [...] der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet [...] indem jede von ihnen unverzüglich [...] die Maßnahmen [...] trifft, die sie für erforderlich erachtet.

Die Entscheidung über »die Maßnahmen, die sie für erforderlich erachtet« liegt in den Händen des Mitgliedstaates selbst, nicht in den Händen der NATO.²⁹⁴ > Hinweis

Eine NATO mit supranationalen Kompetenzen müsste einen Vorstand haben, der mehrheitlich oder durch einen Funktionär mit Entscheidungsbefugnis bestimmen könnte, ob von einem Angriff auf eines seiner Mitglieder die Rede ist. Anschließend müsste die imaginäre supranationale NATO auch angeben können, was die passende Hilfe ist, die von den anderen verlangt wird. Logischerweise müsste sie dann auch über Mittel verfügen, ihre Entscheidungen faktisch umzusetzen – sei es durch die Erhebung von Steuern, sei es durch die Befehlsgewalt über die Truppen der Mitgliedstaaten.

Es ist klar, dass das ein hohes Maß an Vertrauen fordern würde, und das sind die NATO-Mitgliedstaaten nicht bereit einander einzuräumen. Dieser Umstand bringt uns zu der Frage, warum wir denn mehrheitlich so zufrieden mit der Tatsache sind, dass diese Kompetenzen bei unseren eigenen Regierungen liegen. Was ist der Unterschied zwischen einer nationalen Regierung und einer supranationalen Verwaltung?

Zwei weitere Organisationen, die *international* anstatt *supranational* aufgestellt sind, sind die Vereinten Nationen (abgesehen einmal vom Sicherheitsrat) und die OECD, die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Typisch für die Vereinten Nationen (den Sicherheitsrat wieder ausgenommen) ist, dass die Organisation nur Empfehlungen aussprechen kann. Die UN können vorschlagen, entwerfen oder eine neue Organisation oder Kommission gründen, Konferenzen organisieren und so weiter. Sogar die Zahlung des Mitgliedsbeitrags kann von der Vollversammlung nicht erzwungen werden, und das Einzige, was diese bei Nichtzahlung der Mitgliedstaaten tun kann, ist, ihr Stimmrecht auszusetzen. Die UN – immer noch abgesehen vom Sicherheitsrat – sind ein Instrument der internationalen Diplomatie, der Koordination internationaler Entwicklungshilfe und ein unterstützender Apparat für einen erfolgreichen Kontakt zwischen den Regierungen der verschiedenen Mitgliedstaaten. Ohne die Einbeziehung des

Sicherheitsrats können die UN nicht einen einzigen ihrer Beschlüsse erzwingen.

Das Gleiche gilt für die 1961 gegründete OECD, die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Sie dient dazu, Regeln und Vorschriften für Konzerne und den Handel im internationalen Verkehr zu erlassen bzw. zu harmonisieren. Als Organisation kann die OECD aber nichts erzwingen – wenn ihre Mitglieder nach ausführlichen Verhandlungsrunden ihre Interessen in den zustande gekommenen Resolutionen und Empfehlungen nicht angemessen repräsentiert sehen, steht ihnen nichts im Wege, sich der Organisation zu entziehen.²⁹⁵ > Hinweis

So weit der Unterschied zwischen Supranationalismus und Internationalismus. Schauen wir uns jetzt die Unterschiede an zwischen Supranationalismus und dem Ausdehnen von Staatlichkeit auf einen größeren Wirkungsbereich (zum Beispiel in Form einer Föderation). Wie gesagt ist es ein Irrtum zu glauben, dass sich supranationale Organisationen genauso zu ihren Mitgliedstaaten verhalten wie Staaten zu ihren Provinzen. Es ist nicht die Absicht von supranationalen Organisationen, einen neuen Staat zu bilden (weder auf europäischer noch auf globaler Ebene). Supranationale Organisationen widmen sich dem Ersatz des gesamten Konzeptes von Souveränität durch etwas anderes.

Egal nach welcher Façon die Staaten ihre Regierung zentralisiert oder dezentralisiert haben – ob in Form eines zentralisierten Einheitsstaats (Frankreich), eines dezentralisierten Einheitsstaats (die Niederlande) oder eines föderalen Staats (die USA), um einige Beispiele zu nennen –, es gibt immer eine Anzahl monopolisierter Attribute des Staates, die dieser nicht an seine dezentralen Elemente delegiert. Ein Staat hat notwendigerweise die Kontrolle über die Armee und über Auslandsbeziehungen und behält sich das letzte Wort über jedenfalls einen Teil der Steuern vor. Supranationale Organisationen setzen sich ausdrücklich nicht zum Ziel, die gesamte Souveränität ihrer Mitgliedstaaten zu übernehmen: Sie wollen nur ein bestimmtes Element davon übernehmen. »Multilevel jurisdiction« ist das Schlüsselwort für solche supranationalen Theorien.²⁹⁶ > Hinweis Tatsächlich ist Supranationalismus ein Versuch, genau die endgültig zentralisierte Beschlussfassung, die dermaßen kennzeichnend ist für Staaten, unmöglich zu machen.

Supranationalismus bringt, mit den Worten von Jean Monnet zur europäischen Integration, »den Verzicht [von Staaten] auf Souveränität in

einem beschränkten, aber entscheidenden Bereich« mit sich.²⁹⁷ > Hinweis

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte wurden sechs supranationale Instanzen gegründet: der Internationale Strafgerichtshof (IStGH), der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der Internationale Gerichtshof (IGH), die Welthandelsorganisation (WHO), der Sicherheitsrat (UNSC) und die Europäische Union (EU).

Jede dieser Organisationen nimmt auf eigene Weise ihren Mitgliedstaaten einen bestimmten Aspekt ihrer Souveränität; sie binden die Staaten durch die Anpassung und Auslegung von Verträgen sowie durch gerichtliche Urteile (die anschließend wiederum Präzedenzwirkung haben). So werden die Mitgliedstaaten einer Politik verpflichtet, die sie sonst vielleicht nie akzeptiert hätten. Ich werde die genannten Organisationen nacheinander besprechen und eine Übersicht davon schaffen, wie sie Elemente der Selbstverwaltung ihrer Mitgliedstaaten unterminieren.

Es ist aber wichtig, zunächst zwei allgemeine Bemerkungen über die supranationale Philosophie zu machen. Man kann im Prinzip zwei Argumente für Supranationalismus unterscheiden – die sich beide als Trugschlüsse herausstellen, aber dennoch immer wieder auftauchen.

Das erste Argument ist, dass Entscheidungen auf supranationaler Ebene im Namen von »universellen« Werten getroffen werden oder aus einer streng wirtschaftlichen Ratio hervorgehen – wodurch sie demnach nicht »politisch« wären.

Diejenigen, die das behaupten, fügen dem oft hinzu, dass Angelegenheiten, die eine politische Entscheidung verlangen würden, auf alle Fälle innerhalb der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten blieben. Ein Beispiel dafür ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der behauptet, ausschließlich universelle, nichtpolitische Standpunkte einzunehmen. Standpunkte, mit denen jedes zivilisierte Land oder jeder zivilisierte Mensch einverstanden sei. Jetzt, wo zahlreiche Urteile des Gerichtshofes nicht nur mit den Auffassungen von Minderheiten, sondern sogar von Mehrheiten in vielen Mitgliedstaaten kollidieren (etwa, wenn es um das Verbot der Todesstrafe geht), wird bereits klar, dass der Gerichtshof diesem universellen Anspruch nicht gerecht werden kann. Wir sehen diese Vorstellung von der angeblichen »Universalität« von Entscheidungen auch in der Politik rund um den Euro. So werde der Leitzins der gemeinsamen Währung auf angeblich »nichtpolitischen« Wegen bestimmt, und auch die

Folgen einer solchen Entscheidung der EZB, so ihre Befürworter, würden keinen politischen Entscheidungsprozess beeinflussen. Das stellte sich in den Jahren nach der Finanzkrise von 2008 als lächerlich heraus.

Zu Unrecht wird von denjenigen, die den Supranationalismus verteidigen, trotzdem immer noch postuliert, dass zahlreiche Entscheidungen, die früher der nationalen Politik überlassen wurden, durch die Anwendung der universellen Gesetze der Wirtschaft oder der Ethik an mehr oder weniger abstrakte Instanzen delegiert werden könnten. John Laughland sagt es wie folgt:

Vor allem wird der demokratische Rechtsstaat von den wirtschaftlichen oder apolitischen Annahmen bedroht, die dem europäischen Konstrukt zugrunde liegen. Es wird allgemein in Europa angenommen (und nicht nur auf der Ebene in Brüssel), dass Politik einfach die Verwaltung von Wirtschaft ist und dass es reicht, dies gut zu tun, auch wenn das dann nichts mehr mit Demokratie zu tun hat. [...] Für diejenigen, die an solchen Auffassungen festhalten, sind Souveränität und das politische Geschäft nur ungeordnete und unlogische Angelegenheiten. Viel besser, so scheint es, sei es, die Welt rational zu organisieren, die Uneinigkeit und die Streitigkeiten zu überwinden und politisch-wirtschaftliche Systeme einzuführen, die die Harmonie statt den Konflikt fördern.²⁹⁸ [> Hinweis](#)

»Die Sprache der Wirtschaft hat die der Politik ersetzt,« beklagt sich Larry Siedentop in seinem Buch *Democracy in Europe*.²⁹⁹ [> Hinweis](#) Das wird in der EU genauso deutlich wie zum Beispiel in der Welthandelsorganisation. Die Frage, wo die politische Macht, die politische Legitimation für diese Regelungen herkommt, vermeiden die Supranationalisten dadurch, dass sie Regelungen als »universell« präsentieren – denn etwas, was wegen seines »universellen« Charakters jenseits des Politischen liegt, braucht selbstverständlich keine politische Legitimation.

Der zweite Trugschluss, der immer wieder zur Rechtfertigung von supranationalen Entwicklungen benutzt wird, ist der, dass der Verlust von Souveränität und damit von politischer Unabhängigkeit, den supranationale Entwicklungen mit sich bringen, auf die eine oder andere Weise durch wirtschaftliches Wachstum oder andere unstreitige Vorteile kompensiert würde.

Das Problem dabei wird am deutlichsten an der Welthandelsorganisation, von der behauptet wird, dass ihre Politik im ureigenen Interesse ihrer Mitglieder sei, obwohl sie in Einzelfällen gegen die Interessen von einzelnen Mitgliedern vorgeht. Das gleiche Argument kommt in Diskussionen zur EU, zum Euro und zum gemeinsamen Markt zum Tragen: Alles dies, so betonen die Befürworter der aktuellen supranationalen Einrichtung der EU gebetsmühlenhaft, sei für alle von Vorteil. Über die Möglichkeit, dass das in

manchen Fällen für manche ihrer Mitgliedstaaten von Nachteil sein kann, wird kaum mehr nachgedacht.

Wir schauen uns die sechs supranationalen Institutionen der Reihe nach an. Ich habe sie in zwei Dreiergruppen aufgeteilt. Zunächst gibt es die supranationalen Gerichte – nämlich den Internationalen Strafgerichtshof, den Internationalen Gerichtshof und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Daneben stehen die supranationalen Organisationen – nämlich die WHO, der Sicherheitsrat und die Europäische Union. Ich werde die Struktur und einige charakteristische Beispiele der Tätigkeit von jeder dieser Institutionen besprechen, nicht weil ich eine umfassende Analyse vorlegen möchte, sondern weil ich einen Eindruck ihres Wirkens vermitteln möchte.

All diese Organisationen haben sich erst in jüngster Vergangenheit entwickelt, und bis heute sind ihre Zuständigkeiten relativ beschränkt. Als Ganzes bilden sie ein Netzwerk von Beschlussfassungsinstitutionen. Sie kreieren *multilevel jurisdiction*, das erste Element des Zweifrontenkriegs gegen den Nationalstaat.

4 / Supranationale Gerichtshöfe

4.1 Der Internationale Strafgerichtshof

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) ist ein supranationaler Gerichtshof, der Individuen aburteilen darf. Er hat die Macht, auf Verlangen eines Mitgliedstaates, auf Verlangen des Sicherheitsrates oder auf eigene Initiative ein Verfahren für die Aburteilung und Verurteilung von Personen einzuleiten, die Untertanen der Mitgliedstaaten sind oder die verdächtigt werden, Verbrechen in einem der Mitgliedstaaten verübt zu haben (oder dazu den Auftrag gegeben zu haben).

Obwohl die Idee eines ständigen internationalen Strafgerichtshofes bereits in den 1930er-Jahren³⁰⁰ [> Hinweis](#) und dann erneut in den 1940er- und 1950er-Jahren diskutiert wurde,³⁰¹ [> Hinweis](#) war selbst Anfang der 1990er-Jahre die Einrichtung einer solchen Kammer in den Worten des Experten Michael Struett immer noch »ein unwahrscheinliches Hirngespinnst«. ³⁰² [> Hinweis](#) Es ging in den darauffolgenden Jahren dann alles ganz schnell: ein paar Jahre Verhandlungen und eine Konferenz in Rom führten bereits am 17. Juli 1998 zum Vertrag von Rom, in dem vereinbart wurde, zum 1. Juli 2002 den International Criminal Court zu errichten.

Zu Unrecht wurde allgemein angenommen, auch von bedeutenden Juristen wie Antonio Cassese und Peter Kooijmans, dass der Internationale Strafgerichtshof der natürliche Nachfolger von Ad-hoc-Tribunalen »wie dem von Nürnberg« sei. ³⁰³ [> Hinweis](#) Es stimmt, dass der IStGH eine Anzahl Ad-hoc-Tribunale ersetzt wie das von Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien – mit Nürnberg hat er aber praktisch nichts zu tun. Gerade in seiner Betrachtungsweise von Staatssouveränität war das Nürnberger Tribunal eine komplett andere Geschichte. ³⁰⁴ [> Hinweis](#)

Nicht dass die Aburteilung der Nazis, die dort stattfand, gänzlich unumstritten war. Harlan F. Stone, zu dieser Zeit oberster Richter am amerikanischen Obersten Gerichtshof, betrachtete das International Military Tribunal (die offizielle Bezeichnung des Nürnberger Tribunals, abgekürzt »IMT«) mit großer Skepsis. Jeremy Rabkin beschreibt, dass sich Stone sogar weigerte, an der Vereidigungszeremonie für die von den USA zu entsendenden Richter teilzunehmen. ³⁰⁵ [> Hinweis](#) Hinter verschlossenen

Türen scheint er das ganze Unterfangen als eine »*high-grade lynching party*« bezeichnet zu haben.³⁰⁶ > Hinweis Winston Churchill ist ebenfalls dafür bekannt, dass er gegen die Idee einer alliierten Aburteilung von Kriegsverbrechern der Achsenmächte war, genau wie viele andere – so der amerikanische Senator Robert Taft und der Richter am Obersten Gerichtshof William O. Douglas.³⁰⁷ > Hinweis

In seinem Buch *Profiles in Courage* (1955) schreibt der spätere Präsident John F. Kennedy, dass die Auffassung, das Tribunal sei ungerecht, bereits von Anfang an »von einer großen Zahl amerikanischer Bürger« vertreten wurde und dass diese Zahl im Laufe der Jahre noch zugenommen habe. Mit anderen Worten: Nicht nur in der juristischen und politischen Elite hatten manche ihre Zweifel, auch die öffentliche Meinung war in dieser Sache geteilt.³⁰⁸ > Hinweis

Der wichtigste Anklagepunkt gegen die Naziführer bezog sich – im Gegensatz zu dem, was heute oft angenommen wird – nicht auf den Holocaust und auch nicht auf die »Verbrechen gegen die Menschheit«. Darüber hinaus bekannte der Telford Taylor, der stellvertretende Hauptkläger seitens der USA, in seinen Memoiren, dass er nicht einmal von der Existenz der polnischen Vernichtungslager gewusst hatte, als er nach der Kapitulation Deutschlands seinen Posten in Nürnberg akzeptierte. »Der volle Umfang des Holocaust wurde mir erst einige Monate danach klar, in Nürnberg.«³⁰⁹ > Hinweis

Das wichtigste Ziel des Tribunals war es, »Verbrechen gegen den Frieden« abzuurteilen. Nur im Zusammenhang mit dem Führen eines »Angriffskriegs« (»*aggressive war*«) wurden »Verbrechen gegen die Menschheit« für bedeutungsvoll erachtet.³¹⁰ > Hinweis Die Richter stellten fest:

In Bezug auf Verbrechen gegen die Menschheit gibt es keinen Zweifel daran, dass politische Gegner in Deutschland auch vor dem Krieg ermordet wurden und dass viele von ihnen in Konzentrationslagern, unter sehr grausamen und schrecklichen Umständen, gefangen gehalten wurden. Die Terrorpolitik wurde in großem Umfang ausgeübt und war in vielen Fällen organisiert und systematisch. Die Politik von Verfolgung und Unterdrückung und von Morden an Bürgern, die der Regierung wahrscheinlich feindlich gegenüberstanden, wurde in Deutschland bereits vor dem Krieg von 1939 rücksichtslos ausgeübt. Die Beweise für die Verfolgung der Juden in derselben Zeit sind über jeden Zweifel erhaben.

Aber, so fuhren die Richter von Nürnberg fort:

Um als Verbrechen gegen die Menschheit zu gelten, müssen Taten von vor dem Ausbrechen des Krieges in Ausführung von oder im Zusammenhang mit irgendwelchen Verbrechen innerhalb der

Gerichtsbarkeit des Tribunals begangen worden sein. Das Tribunal ist der Meinung: Wie abscheulich und schrecklich viele dieser Verbrechen auch waren, es ist nicht schlagend bewiesen, dass sie bei der Ausführung von oder im Zusammenhang mit einem solchen Verbrechen begangen wurden.

Das Tribunal kann deshalb keine allgemeine Erklärung abgeben, dass die Handlungen von vor 1939 Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der Charta waren, sehr wohl aber, dass seit Beginn des Krieges 1939 in großem Umfang Kriegsverbrechen begangen wurden, die ebenfalls Verbrechen gegen die Menschlichkeit waren; insofern die unmenschlichen Handlungen, die in die Anklage aufgenommen wurden und die nach Kriegsbeginn ausgeführt wurden, keine Kriegsverbrechen waren, wurden sie alle bei der Ausführung von oder im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg begangen und bilden somit auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit. ³¹¹

> Hinweis

So sehr sie auch heute die Fantasie anregen, »Verbrechen gegen die Menschheit« waren für das Nürnberger Tribunal ausschließlich Taten, die im Rahmen eines Angriffskriegs verübt wurden. Deshalb weigerten sich die Richter, Verbrechen abzuurteilen, die vor dem Kriegsausbruch am 1. September 1939 begangen worden waren. Nicht einer der 24 Verdächtigen des Nürnberger Tribunals wurde ausschließlich wegen »Verbrechen gegen die Menschheit« angeklagt. ³¹² > Hinweis Außerdem erkannte das Nürnberger Tribunal explizit die Souveränität von Deutschland an – die allerdings zu diesem Zeitpunkt von den Alliierten ausgeübt wurde. Die Charta des Tribunals erklärt, dass seine Gründung ein Ausdruck von »der souveränen gesetzgebenden Macht der Staaten, denen das Deutsche Reich sich bedingungslos ergeben hat«, war. ³¹³ > Hinweis Aus dem gleichen Grund war es nicht »die Menschheit« und waren es nicht »die Vereinten Nationen«, die die Anklage formulierte(n) (wie von manchen geäußert wurde ³¹⁴ > Hinweis), sondern:

Die Vereinigten Staaten von Amerika, die Französische Republik, das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland, und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken – gegen Hermann Wilhelm Göring, Rudolf Hess, Joachim von Ribbentrop [und so weiter]. ³¹⁵ > Hinweis

Ebenso wenig wurden Richter aus neutralen oder anderen alliierten Ländern bestellt: Ausschließlich die USA, Frankreich, Großbritannien und die Sowjetunion stellten die Richter. Als 1947 weitere Prozesse gegen die weniger hohen Tiere geführt wurden ³¹⁶ > Hinweis – diesmal von den Vereinigten Staaten allein –, stellten die Richter auf Basis der Charta von Nürnberg und der Gerichtsbarkeit des ursprünglichen Prozesses nochmals unumwunden fest:

Am 5. Juni 1945 kündigten die Alliierten an, dass sie die höchste Autorität in Bezug auf Deutschland auf sich nahmen, einschließlich aller Zuständigkeiten der deutschen Regierung, des Oberbefehls und der Verwaltung aller Bundesländer, der kompletten städtischen und lokalen Verwaltung, jeder anderen Autorität [...].

Und dass ...

Präsident Truman, Generalissimus Stalin und Premierminister Attlee, Regierungsoberhäupter der Alliierten, am 2. August 1945 eine schriftliche Vereinbarung getroffen haben, in der sie die Prinzipien darlegen, nach denen Deutschland während dieser ersten Phase [von Fremdkontrolle] regiert wird.³¹⁷ [› Hinweis](#)

Unter Hinweis auf verschiedene »gegenwärtige Experten von hohem Ansehen auf dem Gebiet des Völkerrechts« sagten die Richter, dass

die Situation zum Zeitpunkt der bedingungslosen Kapitulation die Übergabe der Souveränität an die Alliierten bedingt hat.³¹⁸ [› Hinweis](#)

Sie stellten außerdem fest, dass »die Alliierten wegen [...] der bedingungslosen Kapitulation vorübergehend die Befehlsgewalt ausüben, die so lange gültig und in Kraft ist, bis es Deutschland, vertraglich oder anders geregelt, wieder erlaubt wird, die komplette souveräne Macht auszuüben«. Und: »Wir tagen als Tribunal, das seine einzige Macht und Gerichtsbarkeit dem Willen und dem Kommando der vier Besatzungsmächte entleiht.«³¹⁹

[› Hinweis](#)

Das Tribunal erklärte weiter, dass »die Universalität und die Superiorität des Völkerrechts nicht notwendigerweise auch die Universalität seiner Durchsetzung voraussetzen« und dass »innerhalb der territorialen Grenzen eines Staates [...] ein Verletzer der Regeln des Völkerrechts ausschließlich aufgrund der Autorität der Beamten dieses Staates bestraft werden kann. Das Gesetz ist universell, aber ein Staat behält sich innerhalb seiner eigenen Grenzen die exklusive Gerichtsbarkeit vor, Sanktionen zu erteilen oder zurückzunehmen.«³²⁰ [› Hinweis](#)

Der Punkt, auf den es ankommt, ist also wiederum, dass staatliche Souveränität unantastbar ist; und dass die Macht, auf die sich die Alliierten stützten, nur aus der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands erwuchs. Sie bestätigten explizit, dass das Tribunal eine Macht ausübte, die »keine internationale Autorität ohne Erlaubnis beanspruchen oder ausüben konnte«.

³²¹ [› Hinweis](#)

Der Kontrast zum Internationalen Tribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) könnte nicht größer sein. Dieses basierte auf der Theorie, dass – so das erste Statement der ICTY Trial Chamber – »das souveräne Recht von Staaten keinen Vorrang vor dem Recht der internationalen Gemeinschaft genießt – und den auch nicht genießen sollte –, angemessen zu reagieren, da [diese Verbrechen] die gesamte Menschheit angehen und das Rechtsempfinden aller Nationen der Welt schockieren.«³²² [› Hinweis](#)

Angesichts der strengen Auffassung von Staatssouveränität, die in den Nürnberger Prozessen vertreten wurde, ist es nicht verwunderlich, dass der frühere Ankläger in Nürnberg, Walter J. Rockler, nicht nur ein Gegner des Jugoslawientribunals war, sondern auch den Angriff der NATO 1999 auf Serbien ablehnte.³²³ > Hinweis Er beklagte, dass die Lehren aus dem Nürnberger Tribunal »klar und deutlich« seien und dass »unsere Regierungen sich oft auf dieses Urteil berufen und es loben, es aber offensichtlich nicht gelesen haben«. ³²⁴ > Hinweis

Es ist ebenso wenig verwunderlich, dass das Tribunal von Nürnberg nicht wie ein universeller Gerichtshof angelegt wurde; dass es nicht die Absicht war, alle grausamen Taten, begangen im Namen jedes Landes oder jedes Armeekommandanten, vor den Augen der Welt abzuurteilen. Die Nürnberger Prozesse verhandelten ausschließlich über die Verbrechen, die von Nazi-Deutschland begangen worden waren, und diese Verbrechen gegen die Menschheit wurden ausdrücklich als Verbrechen gegen den Frieden angeklagt.

Das Londoner Abkommen zwischen den alliierten Truppen, auf dessen Grundlage das Tribunal ins Leben gerufen wurde, wurde am 8. August 1945 geschlossen – zwei Tage nachdem die Atombombe »Little Boy« auf Hiroshima geworfen worden war und einen Tag bevor die Atombombe »Fat Man« Nagasaki verwüstete. Diese Angriffe forderten unmittelbar an die 100 000 meist zivile Todesopfer. Die britischen und amerikanischen Luftangriffe auf deutsche Städte hatten inzwischen ca. 500 000 Bürger das Leben gekostet – viel mehr als die deutschen Bombenangriffe auf Großbritannien.³²⁵ > Hinweis Hinzu kam noch, dass einer der Alliierten – die Sowjetunion – die Hälfte der Kriegszeit (von 1939 bis 1942) Verbündeter von Nazi-Deutschland gewesen war und sich an der Eroberung Polens beteiligt hatte. Nachdem die Rote Armee in Deutschland eingedrungen war, hatten die Sowjetsoldaten außerdem tagelang geplündert und vergewaltigt.³²⁶

> Hinweis

Man muss also konzedieren, dass auch die Alliierten unbestreitbar Kriegsverbrechen begangen hatten – auch wenn diese schwerlich einen Vergleich mit dem Holocaust oder dem Vernichtungskrieg der deutschen Wehrmacht in Russland aushalten. Die Charta des Nürnberger Tribunals widmete sich deshalb ausschließlich

der Verfolgung und Bestrafung der größten Kriegsverbrecher der europäischen Achsenmächte

³²⁷

> Hinweis

und nicht der Verfolgung und Bestrafung von Kriegsverbrechen im Allgemeinen.

Um eine Auch-du-Argumentation zu vermeiden (die sogenannte *tu-quoque* – Verteidigung, die Hermann Göring natürlich trotz allem anwandte), wurden verschiedene Anklagepunkte – zum Beispiel der hinsichtlich der deutschen Luftangriffe auf britische Städte – fallengelassen. Göring, Oberbefehlshaber der Luftwaffe, wurde für diese Taten also nicht angeklagt.³²⁸ > Hinweis Wie Kläger Telford Taylor in seinen Memoiren schreibt: »Die größten Bombenangriffe des gesamten Krieges auf Städte – Hamburg, Berlin, Dresden, Tokio, Hiroshima und Nagasaki – wurden von den Briten und den Amerikanern ausgeführt, und das machte es sehr unwahrscheinlich, dass der Ankläger aus den früheren Bombenangriffen von Deutschen eine große Sache machen würde, denn trotz des Umfangs der Verwüstungen verblassten diese im Vergleich dazu.«³²⁹ > Hinweis

Die Gerichte in den zuvor von Nazi-Deutschland besetzten Ländern waren inzwischen mit außergewöhnlichen Befugnissen ausgestattet worden, meist aufgrund eines besonderen Nachkriegsgesetzes, aber in jedem Fall unter der Leitung der nationalen Behörden und nicht der »internationalen Gemeinschaft«. Diese Tribunale behandelten insbesondere jene Verbrechen, die nationale Kollaborateure unter deutscher Besatzung begangen hatten – nie jedoch die eventuell von Mitgliedern der Widerstandsbewegung begangenen Verbrechen.

Im Gegensatz hierzu wurde der IStGH errichtet, ohne dass ein spezifischer Krieg vorausgegangen wäre, ohne dass ein bestimmtes Regime abgeurteilt werden sollte. Das macht den IStGH zu einer ganz anderen Institution als das Nürnberger Tribunal, und die Legitimität des IStGH muss somit auch nicht an der Legitimität des Nürnberger Tribunals gemessen werden.³³⁰

> Hinweis

Sehen wir uns die Möglichkeiten, über die der IStGH verfügt, genauer an. Zurzeit hat der Hof 116 Mitgliedstaaten. Das erscheint beeindruckend, aber viele bedeutende Länder haben das Römische Statut nicht ratifiziert, so zum Beispiel die USA, Russland, China, Indien, Pakistan, die Türkei und der Iran.

Andere Länder, die den IStGH nicht anerkennen, sind häufig solche, die gerade bewaffnete Konflikte austragen oder befürchten, in naher Zukunft in solche Konflikte hineingezogen zu werden: zum Beispiel der Irak, Kasachstan, Syrien, Saudi-Arabien, Ägypten, der Libanon, Algerien, Israel,

Marokko, Simbabwe, Somalia, der Sudan, Nord-Korea und Süd-Korea.³³¹

› Hinweis

Dass diese Länder den Vertrag über den IStGH nicht ratifiziert haben, ist nicht verwunderlich, denn die Kompetenzen des Strafgerichtshofes sind ungemein groß, und es ist unsicher, auf wessen Seite er sich in einem konkreten Konflikt stellen wird. Formal hat der Hof übrigens nur die Gerichtsbarkeit über »die schwersten Verbrechen von internationalem Interesse«. Artikel 5 des Römischen Statuts lautet:

1. Die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs ist auf die schwersten Verbrechen beschränkt, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren.

Es geht weiter:

Die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs erstreckt sich in Übereinstimmung mit diesem Statut auf folgende Verbrechen:

- a) das Verbrechen des Völkermords;
- b) Verbrechen gegen die Menschheit;
- c) Kriegsverbrechen;
- d) das Verbrechen der Aggression.

Wichtig ist, dass »Verbrechen gegen die Menschheit« (*crimes against humanity, gegenwärtig*) nun zu einem selbstständigen Verbrechen ausgewachsen sind, unabhängig von dem Verbrechen der Aggression (oder von dem Führen eines »Angriffskrieges«, wie es in Nürnberg der Fall war). Mehr noch, Absatz 2 von Artikel 5 bestimmt, dass der Hof nicht zu Verhandlungen über das Verbrechen der »Aggression« befugt ist, ehe dies – zu einem späteren Zeitpunkt – »präzise definiert« (*properly defined*) ist.

Ein Versuch einer solchen Definition wurde während der Überprüfungskonferenz von Kampala (Uganda) im Jahr 2010 unternommen, dort wurde aber entschieden, dass die Gerichtsbarkeit des IStGH über das Verbrechen der »Aggression« erneut nach 2017 beurteilt werden muss.³³²

› Hinweis

Dabei ist es keineswegs so, dass die anderen drei Straftaten – a), b) und c) – »*properly defined*« sind. Artikel 6, 7 und 8 versuchen dies zwar, aber das Problem ist das gleiche wie mit allen anderen Regeln oder Vereinbarungen: Ungeachtet der Mühe, sie genau abzugrenzen, müssten sie schließlich immer wieder von einem Richter interpretiert werden.

Zum Beispiel dort, wo Artikel 7 erklärt, dass »Folter« zu den »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« gehört, überlässt er den Richtern die Aufgabe, zu

bestimmen, was nun genau unter dem Begriff »Folter« verstanden werden muss. Absatz 2 von Artikel 7 versucht zwar eine Leitlinie zu bieten, macht es aber nicht viel deutlicher:

(e) »Folter« bedeutet, dass [...] vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden; Folter umfasst jedoch nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind;³³³

> Hinweis

Was sind nun genau »große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden«? Was ist der Bereich der »gesetzlich zulässigen Sanktionen«, die den Verdächtigen ungestraft davonkommen lassen können? Oder nehmen wir Artikel 8 (in dem »Kriegsverbrechen« definiert werden). Der Artikel besagt:

Im Sinne dieses Statuts bedeutet »Kriegsverbrechen«: [...]

(iii) vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit;

(iv) Zerstörung und Aneignung von Eigentum in großem Ausmaß, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind und rechtswidrig und willkürlich vorgenommen werden;

[...]

(vii) rechtswidrige Vertreibung oder Überführung oder rechtswidrige Gefangenhaltung;

Auch hier ist die Bedeutung von Begriffen wie »vorsätzliche Verursachung großer Leiden«, »schwere Beeinträchtigung«, »Zerstörung in großem Ausmaß«, »durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt« und »rechtswidrige Vertreibung« erneut völlig unklar und abhängig von der Interpretation (und also den persönlichen Auffassungen) der Richter.

Viel besorgniserregender ist aber Folgendes: Viele dieser Taten sind so gut wie unvermeidlich für alle, die an einem bewaffneten Konflikt beteiligt sind (das Problem von »Kollateralschäden«).³³⁴

> Hinweis

Punkt (v) des oben genannten Artikels 8.2 fasst zusammen, welche Taten noch mehr zu Verfolgung führen können. Das sind unter anderem:

der Angriff auf unverteidigte [...] Gebäude, die nicht militärische Ziele sind, oder deren Beschießung [...];³³⁵

> Hinweis

Dieser Artikel könnte bedeuten, dass die NATO sich »Kriegsverbrechen« schuldig machte, als sie im Frühjahr 1999 die zivile Infrastruktur von Serbien bombardierte. Und dass die damaligen Regierungsoberhäupter demnach vom IStGH abgeurteilt werden müssten.

Oder dass die Vereinigten Staaten sich beim Raketenangriff auf eine sudanesishe Pharmafabrik am 20. Februar 1998 eines »Kriegsverbrechens«

schuldig gemacht haben. Der Angriff war die Vergeltung für Bombenanschläge auf amerikanische Botschaften in Kenia und Tansania gewesen; dabei wurden 224 Menschen getötet (darunter 12 Amerikaner) und 5000 verletzt.³³⁶ > Hinweis Die Fabrik war der wichtigste Hersteller von Arzneimitteln für den sudanesischen Markt. Laut den USA spielte die Fabrik aber auch eine Rolle bei der Produktion chemischer Waffen. Bewiesen wurde das nie. Werner Daum, damals deutscher Botschafter im Sudan, schätzte, dass der Angriff wahrscheinlich einige Zehntausend zivile Tote zur Folge hatte³³⁷ > Hinweis – mehr als in Srebrenica. Weder die Clinton- noch die Bush-Administration haben der sudanesischen Regierung (und Bevölkerung) eine Entschuldigung oder gar eine Entschädigung angeboten. Es ist durchaus vorstellbar, dass der IStGH wegen dieses Raketenangriffs ein Verfahren eröffnet hätte – wenn denn die USA die Jurisdiktion des IStGH anerkennen würden. Der Sudan hat dagegen zur internationalen Verfolgung der amerikanischen Regierungsbeamten aufgerufen, die den Befehl zum Raketenangriff gegeben hatten.³³⁸ > Hinweis

Falls ein solcher Aufruf zur Verfolgung – von zum Beispiel – Ex-Präsident Clinton durch den IStGH führen würde, könnten die USA aufgefordert werden zu belegen, dass die Fabrik ein militärisches Ziel war (die Beweislast liegt immer beim Aggressor³³⁹ > Hinweis). Die CIA und das Pentagon würden ihre Quellen an die Öffentlichkeit bringen müssen. Diese würden anschließend vom Ankläger und von den Richtern des IStGH beurteilt werden, während die Weltpresse und die Geheimdienste anderer Länder zuschauten. Diese Situation würde kein einziger mächtiger Staat jemals akzeptieren.

Dazu hat der IStGH die Befugnis, die Liste der Verbrechen, über die er Gerichtsbarkeit hat, zu ändern (und eventuell zu ergänzen). Indien hat vergebens versucht, den Gebrauch von Atomwaffen als Kriegsverbrechen aufzunehmen.³⁴⁰ > Hinweis Während der Überprüfungskonferenz in Uganda 2010 wurde versucht, »Aggression« näher zu definieren (wie bereits erwähnt). Manche Staaten wollen Terrorismus und Drogenhandel zu der Liste von Verbrechen, über die der IStGH Gerichtsbarkeit hat, hinzufügen, aber bisher konnten die Mitgliedstaaten sich nicht auf eine Definition von Terrorismus einigen, und es wurde entschieden, Drogenhandel nicht aufzunehmen, weil das die beschränkten Mittel des Gerichtshofes überschreiten würde. (Und was wäre dann mit einem Land wie den Niederlanden mit seiner liberalen Drogenpolitik?)

Alles in allem sind die Verbrechen, über die der IStGH urteilen darf, außergewöhnlich vage definiert. Außerdem sind sie in jedem seriösen militärischen Konflikt kaum vermeidbar; und das Liefern von Beweisen für die »Rechtfertigung« dieser Verbrechen hätte unannehmbare Folgen für die nationale Sicherheit des angeklagten Staates.

Eine weitere Frage ist, welche Personen der IStGH verfolgen soll. Auch das liegt im Ermessensspielraum der Organisation. Artikel 15 bestimmt:

- 1 Der Ankläger kann auf der Grundlage von Informationen über der Gerichtsbarkeit d Gerichtshofs unterliegende Verbrechen aus eigener Initiative Ermittlungen einleiten. [...]
- 3 Gelangt der Ankläger zu dem Schluss, dass eine hinreichende Grundlage für die Aufnahme von Ermittlungen besteht, so legt er der Vorverfahrenskammer einen Antrag auf Genehmigung von Ermittlungen [...] vor. Opfer können in Übereinstimmung mit der Verfahrens- und Beweisordnung Eingaben an die Vorverfahrenskammer machen. [...]
- 4 Ist die Vorverfahrenskammer nach Prüfung des Antrags und der Unterlagen zu seiner Begründung der Auffassung, dass eine hinreichende Grundlage für die Aufnahme von Ermittlungen besteht und dass die Sache unter die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs zu fallen scheint, so erteilt sie die Genehmigung zur Einleitung der Ermittlungen [...].³⁴¹ > Hinweis

Artikel 16 bestimmt, dass der UN-Sicherheitsrat eine Ermittlung oder eine Verfolgung für einen Zeitraum von 12 Monaten aufschieben darf (mit der Möglichkeit, diese Frist noch zu verlängern). Um das zu tun, wäre eine Mehrheit im Sicherheitsrat nötig, und außerdem dürfte keines der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sein Veto einlegen.

Der im Artikel genannte Ankläger wird von der Versammlung – der sogenannten Vollversammlung – für einen Zeitraum von 9 Jahren gewählt. Wie es bei solchen internationalen Ernennungen oft der Fall ist, dienen sie vor allem politischen Interessen, und sie unterliegen der Diplomatie anstatt professionellen Überlegungen.

Der Argentinier Luis Moreno-Ocampo, bis Juni 2012 Chefankläger des IStGH, wurde 2003 ohne Gegenkandidaten (!) gewählt. Moreno-Ocampo hatte in seinem eigenen Land jahrelange Erfahrungen im Führen von Prozessen gegen Staatsfunktionäre und in Auslieferungsverfahren gesammelt. Er war aber auch in einige Skandale verwickelt, unter anderem in eine mutmaßliche Vergewaltigung, die sich am Nachmittag des 29. März 2005 in Kapstadt abspielte.³⁴² > Hinweis Der Enthüller in dieser Angelegenheit war der Schwede Christian Palme, der damals beim IStGH beschäftigt war und gegen Moreno-Ocampo beim Vorsitzenden des Internationalen Strafgerichtshofs, Philippe Kirsch, Anklage einreichte. Er

wurde unverzüglich von Moreno-Ocampo entlassen, nachdem ein internes Forum von drei Richtern die Anklage mangels Beweisen verworfen hatte. Am 9. Juli 2008 aber urteilte die International Labor Organization (ILO), die über eine Recht sprechende Körperschaft verfügt, welche sich über Arbeitskonflikte innerhalb des IStGH aussprechen kann, dass Palme einen guten Grund hatte, auf die Angelegenheit aufmerksam zu machen; dass Moreno-Ocampo ihn zu Unrecht entlassen hatte; und Palme wurde eine großzügige Entschädigung zugesprochen.³⁴³ > Hinweis

Es ist bezeichnend für die Probleme einer supranationalen Organisation, dass Angelegenheiten wie diese, auch wenn die Beschuldigungen vollkommen richtig sein sollten, oft auf unbefriedigende Weise abgehandelt werden. Die Spitzenfunktionäre sind ja nicht einer solchen Machtbalance, wie es sie in einem nationalen Staat gibt, unterworfen; Ernennungen sind oft politisch motiviert, und ein allgemein akzeptierter internationaler Standard für korrektes Benehmen fehlt. Der persönliche Charakter von Spitzenfunktionären, der unter nationalen Bedingungen sicherlich relevant wäre, wird wegen des politischen Charakters der Nominierungen in der Regel nicht untersucht.

Ob es nach einer begonnenen Untersuchung auch eine »hinreichende Grundlage« gibt weiterzumachen, muss von der sogenannten »Vorverfahrenskammer«, einer Kammer von sechs Richtern, entschieden werden. Diese sechs sind in zwei Gruppen von je drei Richtern aufgeteilt, die mehrheitlich entscheiden. Das bedeutet, dass nur zwei Richter der Vorverfahrenskammer zustimmen müssen, um eine angefangene Verfolgung weiterzuführen.

In den letzten Jahren saßen die folgenden Richter in der Vorverfahrenskammer:

Sylvia Steiner (Brasilien)

Hans-Peter Kaul (Deutschland)

Ekaterina Trendafilova (Bulgarien)

Sanji Mmasenono Monageng (Botswana)

Cuno Tarfusser (Italien)

Silvia Fernández de Gurmendi (Argentinien)

Es liegt in ihrem Ermessensspielraum, ein Verfahren betreiben zu lassen. In

den Händen von Sylvia Steiner aus Brasilien, Hans-Peter Kaul aus Deutschland, Ekaterina Trendafilova aus Bulgarien, Sanji Mmasenono Monageng aus Botswana, Cuno Tarfusser aus Italien und Silvia Fernández de Gurmendi aus Argentinien. Wer sind diese Leute? Was sind ihre Auffassungen? Was ist ihr Hintergrund? Wo liegen ihre Loyalitäten? Sind sie erpressbar, sind sie prowestlich? Was ist ihre Meinung zu präventiver Selbstverteidigung, zu Terrorismusbekämpfung, zur Sicherheitsproblematik im Nahen Osten? Was sind ihre finanziellen, ihre emotionalen und ideologischen Interessen? Die supranationale Struktur macht es besonders schwer, solche Fragen zu beantworten, und noch schwerer, diese Leute aus ihrer Funktion zu entlassen, falls die Antworten uns nicht gefallen würden. Es ist eine Frage, welche die Supranationalisten umgehen: dadurch, dass sie den Fokus auf die technische, vorgeblich unpolitische Art der Verfahren und Regeln legen.

Dasselbe gilt für die zurzeit insgesamt neunzehn (diese Anzahl steht aber nicht fest) anderen Richter des IStGH. Sie wurden von der Vollversammlung für einen Zeitraum von 9 Jahren gewählt.³⁴⁴ > Hinweis Sie müssen Bürger eines IStGH-Mitgliedstaates sein, und keine zwei Richter dürfen aus demselben Staat stammen. Bei der Auswahl der Richter haben die Mitgliedstaaten sich dazu verpflichtet, so Artikel 36, Absatz 8 unter (a), Folgendes zu berücksichtigen:

- (i) die Vertretung der hauptsächlichen Rechtssysteme der Welt;
- (ii) eine gerechte geografische Verteilung;
- (iii) eine ausgewogene Vertretung weiblicher und männlicher Richter.

Diese Richtlinien für die Auswahl der Richter beruhen auf zweifelhaften philosophischen Annahmen. Bedeutet die »Vertretung der hauptsächlichen Rechtssysteme der Welt« nicht, dass es auf jeden Fall einige Richter aus Ländern geben sollte, die das Schariarecht anwenden? Und bieten die Punkte »eine gerechte geografische Verteilung« und »eine ausgewogene Vertretung weiblicher und männlicher Richter« eine Rechtsgrundlage für positive Diskriminierung? Das sind auf jeden Fall beunruhigende Überlegungen.

In nationalen Situationen geht die Ernennung von Richtern in hohen Positionen in der Regel mit umfangreichen Auswahlverfahren einher, wie der Genehmigung von hohen Staatskollegien (zum Beispiel in den Vereinigten Staaten nach verschiedenen Anhörungen im Senat, wo sowohl der professionellen als auch der persönlichen Akte der Kandidaten auf den Grund gegangen wird, in den Niederlanden nach Abstimmung in der Zweiten

Kammer der Generalstaaten). Wie können wir dann einfach davon ausgehen, dass die Richter des IStGH, die aus den unterschiedlichsten Ländern stammen, kompetent genug sind, als Schiedsrichter bei Militärkonflikten in der ganzen Welt aufzutreten? ³⁴⁵ > Hinweis

Genauso wenig selbstverständlich ist es, dass diese Richter, empfohlen von den Mitgliedstaaten des IStGH, ihre Arbeit ohne persönliche oder politische Ambitionen ausführen werden: Das ist umso zweifelhafter, da viele Mitgliedstaaten des IStGH nicht nur weit oben in den Korruptionslisten stehen, sondern auch Jahrzehnte unter diktatorischen oder gar totalitären Regimen hinter sich haben. ³⁴⁶ > Hinweis Wie können diese Länder »unparteiische«, »neutrale« Schiedsrichter liefern, selbst wenn sie das wollten?

Abgesehen von Verfahren aus eigener Initiative kann der IStGH auch auf Verlangen eines Mitgliedstaates eine Untersuchung starten. ³⁴⁷ > Hinweis Diese Option folgt aus den Artikeln 13 und 14 des Römischen Statuts. Artikel 12, Absatz 2 unter (a) fügt hinzu: »Die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes [...] kann auch ausgeübt werden, wenn das fragliche Verhalten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates des IStGH stattgefunden hat.«

Das bedeutet, dass der Hof auch Gerichtsbarkeit über Handlungen von Staaten ausüben könnte, die den IStGH nicht anerkannt haben, wenn diese Verbrechen im Hoheitsgebiet von solchen Staaten verübt wurden, die den IStGH sehr wohl anerkannt haben. Länder, die entschieden haben, den IStGH nicht anzuerkennen, können auf diese Art und Weise dennoch seiner Gerichtsbarkeit unterworfen sein.

Das hat die Vereinigten Staaten dazu veranlasst, bilaterale Immunitätsabkommen mit anderen Ländern zu schließen und sogar den sogenannten American Service Members Protection Act im August 2002 zu verabschieden. ³⁴⁸ > Hinweis Dieses Dokument wird auch bezeichnet als »Hague Invasion Act« (das »Invasion-von-Den-Haag-Gesetz«), weil es den amerikanischen Präsidenten dazu ermächtigt, »alle notwendigen und geeigneten Mittel« einzusetzen, »US-Bürger oder Verbündete« zu befreien, wenn sie »durch den, im Namen von dem oder auf Verlangen des Internationalen Strafgerichtshofs festgehalten oder gefangen gehalten werden«. ³⁴⁹ > Hinweis

Die dritte und letzte Art, auf die der IStGH Gerichtsbarkeit ausüben kann, ist

ein noch bemerkenswerteres Beispiel von Supranationalismus und geht aus Artikel 13 (b) des Römischen Statuts hervor:

Der Gerichtshof kann in Übereinstimmung mit diesem Statut seine Gerichtsbarkeit über ein in Artikel 5 bezeichnetes Verbrechen ausüben [...] wenn eine Situation, in der es den Anschein hat, dass eines oder mehrere dieser Verbrechen begangen wurden, vom Sicherheitsrat, der nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig wird, dem Ankläger unterbreitet wird.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann also, wenn nötig, dem IStGH Gerichtsbarkeit verleihen, sogar wenn die vermeintlichen Verbrechen nicht von einem IStGH-Mitgliedstaat und möglicherweise sogar nicht im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates begangen wurden. Diese ziemlich absurde Situation ergab sich 2005, als der Sicherheitsrat die Resolution 1593 annahm, in der unter anderem die folgenden Sätze stehen:

Tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. beschließt [der Sicherheitsrat], die Situation in Darfur seit dem 1. Juli 2002 dem Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs zu unterbreiten;
2. beschließt [der Sicherheitsrat] außerdem, dass die Regierung Sudans und alle anderen Parteien des Konflikts in Darfur gemäß dieser Resolution mit dem Internationalen Strafgerichtshof und dem Ankläger uneingeschränkt zusammenarbeiten und ihnen jede erforderliche Unterstützung gewähren müssen [...].³⁵⁰ > Hinweis

Natürlich erklärte der sudanesishe Präsident Umar al-Baschir, der Strafgerichtshof dürfe keine Gerichtsbarkeit ausüben. Dennoch wurde gegen ihn ein Haftbefehl erlassen. Bevor ich aber näher auf diesen Haftbefehl eingehe, müssen wir uns damit beschäftigen, inwieweit politische Entscheidungen einen Beschluss darüber, wer verfolgt wird, beeinflussen.

Selbstverständlich gibt es überdeutliche Gräueltaten wie die 2008 in Darfur, es gibt aber auch Taten, die für verschiedene Interpretationen offen sind. Gerechtfertigte Vergeltung oder übermäßige Gewaltanwendung? Präventive Selbstverteidigung oder Aggression? Hinzu kommt: Was ist eine »hinreichende Grundlage, um die Untersuchung fortzuführen«, die Artikel 15, Absatz 1 des Römischen Statuts als legitime Grundlage für das Vorführen von Individuen bietet?³⁵¹ > Hinweis Der Ankläger und die Vorverfahrenskammer können beschließen, eine Untersuchung zur Gerichtsverhandlung einzuleiten, auch wenn es keine schlüssigen Beweise gibt und es diese aller Wahrscheinlichkeit nach auch nie geben wird. Infolgedessen können dem Verdächtigen zahlreiche Einschränkungen auferlegt werden (unter anderem auch Gewahrsam in Den Haag). Auf jeden Fall wird er sein Gesicht verlieren. In der Tat, in den Augen der Welt dürfte jemand, der vor dem IStGH erscheinen muss, nicht als unschuldig gelten, bis das Gegenteil bewiesen wird, sondern als schuldig sogar dann, wenn die ihm

zur Last gelegten Taten nicht bewiesen werden.³⁵² > Hinweis

Jetzt spricht natürlich viel dafür zu sagen, dass das ein unvermeidliches Risiko jeder Strafverfolgung ist – und dass es »unabhängige Rechtsprechung« demnach in diesem Sinne nie und nimmer geben kann. Anders als auf nationaler Ebene gibt es auf supranationaler Ebene aber kein Gegengewicht für den Ermessensspielraum des Anklägers. Jeder nationale Staat hat seine eigene konstitutionelle Struktur, was aber die meisten modernen Demokratien gemeinsam haben, ist die Existenz von diversen Kontrollmechanismen, wenn es um die Gerichtsbarkeit geht – garantiert von einem Parlament, einem Senat oder einem anderen repräsentativen Staatskollegium.

In den Niederlanden zum Beispiel ist die Exekutive – in der Person des Justizministers – schließlich verantwortlich für die Richtlinien der Staatsanwälte, und der Minister mag sich vor dem Parlament verantworten müssen.³⁵³ > Hinweis Im niederländischen Gesetz ist auch ein Verfahren vorgesehen, das sogenannte »Artikel-12-Verfahren«, das es den beteiligten Parteien ermöglicht, bei einem der fünf nationalen Gerichtshöfe gegen die Staatsanwaltschaft Klage einzureichen.

Diese verschiedenen *checks and balances* sind auf supranationaler Ebene grundsätzlich unmöglich, weil sie die Existenz eines handlungsfähigen Staates voraussetzen. Infolgedessen wird supranationale Verfolgung weiterhin unvermeidlich arbiträr sein, und die Befugnisse der entsprechenden Institutionen werden weiterhin notwendigerweise von kontrollierenden Instanzen unbeeinflusst bleiben.

Wir wissen auch nicht, ob der IStGH sich damit begnügen wird, wenn Kriegsverbrechen von nationalen Gerichtsbarkeiten verfolgt werden. Der Gerichtshof behält sich nämlich das Recht vor, über die Frage zu entscheiden, ob eine nationale Verfolgung in ausreichendem Umfang stattgefunden hat. Wenn er feststellt, dass dem nicht so ist, kann der IStGH ein neues Strafverfolgungsverfahren einleiten.³⁵⁴ > Hinweis

In Bezug auf die Vereinigten Staaten hätte das der Fall sein können, nachdem Charles Graner und Lynndie England vom US-Kriegsgericht für Verbrechen im Abu-Ghraib-Gefängnis im Irak zu 10 bzw. 3 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurden. Der IStGH hätte behaupten können, dass diese Strafe unzureichend sei, und hätte ein strafrechtliches Verfahren gegen die beiden starten können – hätte, wenn denn die USA die Gerichtsbarkeit

des IStGH anerkennen würden.

Oder er könnte sich in einen Fall wie diesen einmischen: Israel begnadigt 1027 palästinensische Gefangene, um den Obergefreiten Gilad Schalit aus den Händen der Hamas zu befreien (so geschehen 2011). Diese verurteilten Terroristen könnten theoretisch direkt vom IStGH angeklagt werden, wenn er zu der Auffassung gelangte, dass das Urteil gegen sie durch den Austausch nicht korrekt vollzogen worden sei.

Und damit sind wir an einem wichtigen Punkt. Durch die Mitgliedschaft beim IStGH haben die Mitgliedstaaten die Befugnisse verloren, in letzter Instanz selbst zu entscheiden, wie sie auf Fehler oder Kriegsverbrechen des eigenen Militärs reagieren. Die Befugnis, darüber zu entscheiden, liegt nun beim IStGH-Ankläger und seiner Vorverfahrenskammer, bei Anklage erhebenden Fremdstaaten und bei einer Mehrheit im Sicherheitsrat.

Der IStGH kann sogar nationale Versöhnungsverfahren für unrechtmäßig erklären und damit den beteiligten Parteien das Recht nehmen, in letzter Instanz einzuschätzen, was die Gerechtigkeit unter den gegebenen Umständen fordert.

Nach der Abschaffung der Apartheid in Südafrika gingen zum Beispiel viele ehemalige Beamte straffrei aus, wenn sie für Verbrechen, die sie im Namen früherer Regierungen begangen hatten, vor einem besonderen Tribunal die Verantwortung übernahmen.³⁵⁵ › Hinweis Der IStGH könnte ein solches Versöhnungsverfahren in Zukunft unterbinden (wie der Ankläger im Frühjahr 2011 zum Beispiel angekündigt hat, dass er keine Immunität für Oberst Gaddafi akzeptieren würde, auch nicht als Bestandteil der Waffenruhe). Sogar wenn der IStGH nicht einmal im Voraus bekannt gegeben hat, dass er eine bestimmte Versöhnung oder Einigung nicht akzeptiert, kann er dennoch eine entsprechende Untersuchung einleiten. Ob der IStGH dies tut oder nicht, kann nie im Voraus sichergestellt werden.³⁵⁶

› Hinweis

Das kann dazu führen, dass zahlreiche Regime Versöhnung verweigern oder nicht auf ihre Macht verzichten werden (und zum Beispiel einen Bürgerkrieg weiterführen). Ein bewaffneter Konflikt wie Operation Desert Storm (1991) wäre möglicherweise nicht mit einem Waffenstillstand abgeschlossen worden, wenn Saddam Hussein anschließend mit seiner Auslieferung nach Den Haag hätte rechnen müssen.

Außerdem werden Mitgliedstaaten ihr Militär und ihre Polizeikräfte dem

IStGH zur Verfügung stellen müssen, da er selbst über keine Mittel verfügt, seine Beschlüsse und Haftbefehle auszuführen. Das schafft Asymmetrie zum Nachteil der westlichen Staaten, denn während aufständische Terrorgruppen oder undemokratische Regime die Aufrufe des Gerichtshofes schlicht ignorieren, werden die meisten westlichen Staaten mit ihren rechtsstaatlichen Prinzipien immer ihren Beitrag in Form von Geld und Personal leisten müssen.

Ist es wahrscheinlich, dass der IStGH jemals Gerichtsbarkeit über mächtige Länder ausüben wird? Die Historikerin und Philosophin Chantal Delsol schreibt: »Das gegenwärtige internationale Strafrecht bestraft nur bestimmte Kriminelle, Menschen, die festgenommen werden können, weil sie Ländern angehören, die sich in einer schwachen und abhängigen Lage befinden. Sogar wenn China und Russland das Römische Statut ratifizieren würden, wäre dann der Gerichtshof in der Lage, die chinesischen Autoritäten abzuurteilen für das, was sie in Tibet getan haben? Oder Putin für Verbrechen in Tschetschenien auf die Anklagebank zu setzen? Selbstverständlich nicht.«³⁵⁷ > Hinweis

Es ist aber umso wahrscheinlicher, dass starke Regime den IStGH nutzen, um sich politischer Feinde zu entledigen. Generäle – oder schlichtweg Mitglieder der Opposition –, die eine Bedrohung für die interne Macht von Regierungsoberhäuptern sein können, werden beim IStGH denunziert. Manche Beobachter haben sehr misstrauisch auf die gute Zusammenarbeit vom Kongo mit dem Internationalen Strafgerichtshof reagiert, als es um die Auslieferung von Oppositionsführer Jean-Pierre Bemba ging – ein Verfahren, das den politischen Interessen des Präsidenten (und Rivalen Bembas), Joseph Kabila, sehr gelegen kam.³⁵⁸ > Hinweis

Dadurch, dass all diese Angelegenheiten, diese moralischen und strategischen Winkelzüge, die letztlich das Wesen der Weltpolitik ausmachen, an einen internationalen Gerichtshof delegiert werden, überträgt man moralische und strategische Verantwortung der »internationalen Gemeinschaft«. Ist das verantwortbar oder realistisch? Die Erfahrung lehrt, dass die internationale Gemeinschaft auf Macht gebaut ist, die oft genug durch brutale Unterdrückung garantiert wird. Die Pflege des Rechts war nie ein Thema.

Abschließend ist zu erwähnen, dass innerhalb des IStGH die Staatsanwaltschaft einen gewaltigen Ermessensspielraum hat. Das wurde einmal mehr klar, als Luis Moreno-Ocampo im März 2009 einen

internationalen Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten al-Baschir beantragte. Aber, so behauptet Antonio Cassese, dadurch, dass Moreno-Ocampo das öffentlich tat, wurde al-Baschir vorgewarnt. Dadurch sei die Möglichkeit, dass der IStGH ihn jemals aburteilen könnte, gegen null gesunken. Cassese suggerierte sogar, dass Moreno-Ocampo gar nicht ernsthaft versuchte, die Sache gegen al-Baschir weiterzubringen, und dafür möglicherweise seine eigenen Beweggründe hatte. Einen Ankläger mit so viel Macht kann man nur unterstützen, wenn man die Frage nach seiner politischen Legitimität gar nicht erst aufkommen lässt. Es ist nur in Nationalstaaten möglich, dass mächtige Funktionäre *checks and balances* unterworfen werden können. Es ist der supranationalen Idee inhärent, dass Funktionäre auf dieser Ebene ohne diese Kontrolle eingesetzt werden, gerade weil diese Kontrolle nur innerhalb eines Staates wirksam ausgeübt werden kann und ein integraler Bestandteil des Konzeptes von Staatssouveränität ist.

Kollateralschaden ist außerdem eine unvermeidliche Folge von militärischem Engagement bei bewaffneten Konflikten. Allem technologischen Fortschritt zum Trotz gibt es keinen »sauberen Krieg«. Bedeutet das, dass alle Parteien militärischer Konflikte in Zukunft vom IStGH abgeurteilt werden? Es wird sich für den IStGH als unmöglich darstellen, »objektiv« und »neutral« zu bleiben, wenn er inmitten von militärischen Konflikten abwägen muss, welches Bombardement nun legitim war und welches nicht.

Und damit sind wir beim fundamentalen Problem eines supranationalen Strafgerichtshofs angelangt: seiner Unfähigkeit, neutral zu sein. Schließlich war das der Grund, weshalb Immanuel Kant einen solchen Gerichtshof ablehnte. In *Metaphysik der Sitten* (1797) sagte er:

Kein Krieg unabhängiger Staaten gegen einander kann ein Strafkrieg (*bellum punitivum*) sein, denn Strafe findet nur im Verhältnisse eines Obern (*imperantis*) gegen den Unterworfenen (*subditum*) statt, welches Verhältnis nicht das der Staaten gegen einander ist. [...]

Das Recht nach dem Kriege, d. i. im Zeitpunkte des Friedensvertrags und in Hinsicht auf die Folgen desselben, besteht darin: Der Sieger macht die Bedingungen, über die mit dem Besiegten übereinzukommen und zum Friedensschluß zu gelangen Traktaten gepflogen werden, und zwar nicht gemäß irgend einem vorzuschützenden Recht, was ihm wegen der vorgeblichen Läsion seines Gegners zustehe, sondern indem er diese Frage auf sich beruhen läßt, sich stützend auf seine Gewalt. Daher kann der Überwinder nicht auf Erstattung der Kriegskosten antragen; weil er den Krieg seines Gegners alsdann für ungerecht ausgeben müßte: sondern, ob er sich gleich dieses Argument denken mag, so darf er es doch nicht anführen, weil er ihn sonst für einen Bestrafungskrieg erklären, und so wiederum eine Beleidigung ausüben würde.

In seinem bekannten (aber oft missverstandenen) Essay über internationale Beziehungen, *Zum ewigen Frieden* (1795), bestätigt Kant: »Da der Krieg

doch nur das traurige Notmittel im Naturzustande ist (wo kein Gerichtshof vorhanden ist, der rechtskräftig urteilen könnte), durch Gewalt sein Recht zu behaupten; wo keiner von beiden Teilen für einen ungerechten Feind erklärt werden kann (weil das schon einen Richterausspruch voraussetzt)«, sei es der Ausgang des Konflikts selbst, der »entscheidet, auf wessen Seite das Recht ist«. Zwischen Staaten ist laut Kant dann auch kein »Bestrafungskrieg« möglich (weil es zwischen ihnen kein Verhältnis eines Herren zu einem Untergebenen gibt). Kant erkennt also, dass »ewiger Frieden, das endgültige Ziel des Völkerrechts, in der Tat ein unerreichbares Ideal ist«. In seiner *Metaphysik der Sitten* bespricht er dann weiter die Möglichkeiten für einen Staatenkongress, »dergleichen [...] in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts in der Versammlung der Generalstaaten im Haag noch stattfand«.

Diese Versammlung dürfte in seinen Augen aber keine supranationalen Befugnisse haben, sondern sollte nur als »Schiedsrichter, sozusagen« akzeptiert werden. Kant endete mit der Warnung: »Unter einem Kongress wird hier aber nur eine willkürliche, zu aller Zeit ablösliche Zusammentretung verschiedener Staaten [...] verstanden«, die also nur dazu dient, den Völkern dabei zu helfen, ihre Streitigkeiten auf friedliche Weise zu entscheiden.

Das Organisieren solcher internationalen Konferenzen ging weiter bis zu den Haager Friedenskonferenzen am Anfang des 20. Jahrhunderts und war sicherlich einer der wichtigsten Gründe dafür, weshalb sich der niederländische Staat, stolz auf seine Tradition, das klassische Völkerrecht zu unterstützen, resolut weigerte, den deutschen Kaiser auszuliefern, nachdem ihm nach dem Ersten Weltkrieg Asyl gewährt worden war. Das ehemalige Oberhaupt des deutschen Staates hätte aufgrund der Vereinbarungen von Versailles von einem internationalen Tribunal abgeurteilt werden müssen (Artikel 227 des Vertrags von Versailles), aber wegen der niederländischen Treue zum Völkerrecht geschah das nicht.

4.2 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Dieselbe Idee wie beim Internationalen Strafgerichtshof – dass wir es supranationalen Richtern und Beamten überlassen können, abstrakte Regeln von »fundamentaler Bedeutung« zu gewährleisten – finden wir auch im Menschenrechtsdiskurs wieder.

Die Popularität dieses Diskurses ist überwältigend. Hunderte UN-Kommissare und NGOs eifern für den »Schutz der Menschenrechte«. Im Journalismus, in der Wissenschaft – Begriffe wie »Menschenrechtsverletzungen« findet man überall. Bis heute gibt es nur eine supranationale Menschenrechtsinstanz, und zwar den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg.

Ich widme mich in diesem Kapitel denn auch hauptsächlich dieser Institution. Es ist aber notwendig, den Menschenrechtsdiskurs erst im Allgemeinen zu besprechen, um dann die Problematik um den EGMR besser überschauen zu können.³⁵⁹ > Hinweis

Der Menschenrechtsdiskurs unterscheidet in der Regel drei Kategorien von »Rechten«: klassische Rechte, soziale Rechte und Gruppenrechte. Unter die erste Kategorie fallen die negativen Freiheiten des Individuums, zum Beispiel das Recht der freien Meinungsäußerung, das Recht auf ein gerechtes Verfahren, *habeas corpus*, Glaubensfreiheit.³⁶⁰ > Hinweis Sie fordern an erster Stelle einen zurückhaltenden Staat und versuchen, Willkür und Machtmissbrauch zu vermeiden.

Die zweite Kategorie betrifft alle Rechte, die dem Staat gerade eine aktive Rolle abverlangen: das Recht auf Bildung, auf einen Mindestlebensstandard, Nahrung, Kleidung, Wohnung usw.³⁶¹ > Hinweis

In jüngster Zeit hat sich noch eine dritte Kategorie entwickelt: die sogenannten Gruppenrechte. Menschen können hier bestimmte Rechte fordern, weil sie zu einer bestimmten Gruppe gehören, zum Beispiel zu einer ethnischen Minderheit, einer sexuellen Minderheit oder gar einer Generation (die »Rechte der Jugend«). Der Multikulturalismus befürwortet und fördert solche Rechte, wie ich in Kapitel 6 zeigen werde.

Der Gebrauch des Wortes »Rechte« im Menschenrechtsdiskurs ist oft metaphorisch. Selten wird hierbei auf real existierende Rechte Bezug genommen; auf im Juristenjargon »positivierte« oder »positive Rechte« (vom Lateinischen *ponere*, »festsetzen« oder »erlassen«). Von positivem Recht kann nämlich erst dann die Rede sein, wenn ein Recht festgelegt ist und wenn es anschließend einen Richter gibt, der jemanden als Rechtssubjekt anerkennt, bei dem man dieses Recht einfordern kann.

»Menschenrechte« sind zu einem Oberbegriff geworden, mit dem Verletzungen von allgemeinen Grundsätzen der Gerechtigkeit bezeichnet werden. Genozid, Unterdrückung, ernsthafter Machtmissbrauch – wir haben

es uns angewöhnt, solche Sachen als »Menschenrechtsverletzungen« zu bezeichnen. Wir sagen, dass bei einem Krieg wie dem im Sudan »elementare Menschenrechte« verletzt wurden. Wir halten das Regime in Birma für schuldig, »fundamentale Rechte mit Füßen zu treten«.

Aber wir beziehen uns dabei eigentlich auf keine »Rechte« im juristischen Sinne, sondern auf »humanitäre Grundsätze«, »christliche Werte« oder »naturrechtliche Postulate«, die eigentlich erst als Rechte festgelegt werden müssten. Wären es real existierende Rechte, dann würde es auch einen Richter geben, bei dem Menschen im Sudan oder in Birma – oder egal wo – diese Rechte in Anspruch nehmen könnten. Was gemeint ist, ist, dass Menschen im Sudan oder in Birma ungerecht behandelt werden – nicht dass das, was ihnen geschieht, gegen bestimmte juristische Kontingenzen verstoßen würde.

Das Gleiche gilt für eine große Anzahl anderer »Rechte«, über die oft gesprochen wird – wie zum Beispiel »Tierrechte« oder »Rechte der Umwelt«. ³⁶² > Hinweis Für denjenigen, der von den »Rechten« von Fauna und Flora spricht, hat das Wort eine ganz andere Bedeutung als die im strikt positiv rechtlichen Sinn.

Viele nationale Gesetze verbieten bestimmte Formen von Tiermisshandlung, aber wie wichtig diese Regelungen auch sein mögen, Tiere haben bis heute zum Beispiel in den Niederlanden keine individuellen, unveräußerlichen Rechte zugewiesen bekommen, die sie vor Gericht einklagen könnten. Dasselbe gilt *a fortiori* für Bäume und Erdkrusten. Sich auf allgemeine »Menschenrechte«, »Tierrechte« oder die »Rechte des Baumes« zu beziehen, nimmt oft keinen Bezug auf tatsächlich existierende Rechte, sondern auf Prinzipien der Gerechtigkeit, anständiges Benehmen, verantwortungsvollen Umgang – in Worte gefasst mithilfe der Metapher von »Rechten«. ³⁶³ > Hinweis

Streng juristisch betrachtet existieren also keine allgemeinen Rechte. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (1948) entbehrt jeder Rechtskraft, weil es eine Erklärung ist und kein Vertrag. Der »Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte« und der »Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« (beide abgeschlossen 1966) behaupten nicht, dass sie »Menschenrechte« kodifizieren, sondern Bürgerrechte, politische Rechte, wirtschaftliche Rechte und so weiter. Übrigens umfassen diese Rechte ein derart breites Spektrum an Politikbereichen, dass sie die ganze Idee eines universellen

Naturrechts, das immer und überall in gleichem Maße gelten soll, völlig untergraben.

Diese Verträge sind vielmehr eine Auflistung von Aspekten, die eine vernünftige Politik in ihre Überlegungen miteinbeziehen müsste: Pflege, Bildung, Sicherheit, Altersfürsorge. Sogar das ominöse Recht von Gefangenen auf »Besserung« fehlt nicht. Genauso wenig das Recht von arbeitenden Müttern auf Urlaub mit Lohnfortzahlung, das »fundamentale Recht eines jeden, vor Hunger bewahrt zu bleiben«, und das Recht, den »höchst möglichen Standard körperlicher und psychischer Gesundheit« zu genießen.³⁶⁴ > Hinweis

Es ist evident, dass diese »Rechte« keine äußeren Grenzen anzeigen, die Behörden unter keinen Umständen überschreiten dürften. Sie drücken zwar lobenswerte politische Vorhaben aus, doch sie »allgemeine Menschenrechte« zu nennen ist unhaltbar.³⁶⁵ > Hinweis

Noch wichtiger: Diese »Rechte« können nicht zentral erzwungen werden. Es gibt ja keinen Weltrichter, geschweige denn eine Weltpolizei. Dadurch wird ihre Interpretation von Land zu Land unterschiedlich sein. Bolivien und Ghana legen den »höchstmöglichen Standard von Gesundheit« anders aus als die Schweiz oder Schweden. China und Saudi-Arabien verstehen etwas ganz anderes unter »Besserung von Gefangenen« als die meisten westlichen Länder. Von allgemein existierenden und überall in gleichem Sinn verstandenen Rechten kann in diesem Zusammenhang nicht die Rede sein.

Es ist nicht nur so, dass allgemeine Menschenrechte nicht existieren, weil sie nie festgelegt wurden und nie eingefordert werden können. Wenn wir sie kodifizieren und zentral erzwingen würden, würden sie unvermeidlich gegen unsere demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien verstoßen. Die ganze Idee von allgemein angewandten Rechten ist nicht demokratisch und nicht rechtsstaatlich.

Das kommt daher, dass die Anwendung selbst der anscheinend unstrittigsten Rechte immer ein gerichtliches Abwägen und Wählen erfordert. Die Formulierung und Durchsetzung von »allgemeinen Menschenrechten« würde deshalb nicht nur ein ordnungsgemäßes Abkommen und einen globalen Gerichtshof fordern: Es würde auch eine einförmige Kultur verlangen.

Angenommen, wir würden das »Recht auf Leben« als ein »allgemeines Menschenrecht« festlegen – allgemeingültig und in höchster Instanz von

einem Weltgericht angewandt –, würde das ein Verbot von Abtreibung und Sterbehilfe bedeuten? Viele Leute in aller Welt, darunter zahlreiche Richter, würden die Frage mit einem offenen »Ja« beantworten, viele mit »Nein«. Würde es ein Verbot der Todesstrafe beinhalten? Viele Europäer sind klare Befürworter eines solchen Verbots; aber viele Amerikaner und Asiaten denken darüber ganz anders.

Auf jeden Fall müsste das Recht auf Leben natürlich ein kostenloses Gesundheitswesen und kostenlose Medikamente für alle bedeuten, oder? In der Tat: Bedingt das Recht auf Leben, näher betrachtet, nicht, dass der Staat die primären Lebensbedürfnisse eines jeden gewährleistet? Ist das passive Zuschauen, während jemand stirbt, ohne Hilfe anzubieten, nicht gleich Mord? ³⁶⁶ [> Hinweis](#)

Oder das Verbot von Diskriminierung. Wiederum etwas, was sich »fundamental« und wichtig anhört. Wer kann dagegen sein? Konsequente Anwendung dieses Prinzips könnte das Verbot von fast allem rechtfertigen; zum Beispiel die Abschaffung der Erbmonarchien und der Regel, dass man in Amerika, um Präsident werden zu können, dort geboren sein und ein Mindestalter von 35 Jahren erreicht haben muss. ³⁶⁷ [> Hinweis](#) Da kein Mensch komplett einem anderen gleich ist, würde ein komplettes Diskriminierungsverbot unendlich viele Ausführungsbestimmungen bedingen (so wie auch absolute »Chancengleichheit« unvereinbar ist mit der Existenz von Familien und Privateigentum).

Außerdem kollidiert das Diskriminierungsverbot immer wieder mit klassischen Freiheitsrechten wie dem Recht auf freie Meinungsäußerung, dem Recht auf Freiheit des Gewissens und dem auf freie Religionsausübung. ³⁶⁸ [> Hinweis](#) Die Sonderrechte, die viele Staaten – aus sozialen, kulturellen und historischen Gründen – einer spezifischen Religion gewähren, zum Beispiel der Anglikanischen Kirche in Großbritannien oder der evangelisch-lutherischen Kirche in Dänemark; oder die Existenz von Clubs, die ihre Mitglieder nach dem Geschlecht auswählen – das alles ist unvereinbar mit dem Prinzip der Nichtdiskriminierung. ³⁶⁹ [> Hinweis](#)

Das Gerichtsverfahren gegen die fundamentalchristliche SGP, bei dem am 9. April 2010 festgestellt wurde, dass eine der ältesten politischen Parteien der Niederlande gegen das »Diskriminierungsverbot« verstoßen hat, weil sie keine Frauen zugelassen hat, zeigt, wie sehr derartige Fragen von politischen Auffassungen und Interpretationen abhängen, welche je nach Zeit und Ort

sehr unterschiedlich sein können. Der Oberste Gerichtshof der Niederlande überlegte:

[Das] Diskriminierungsverbot wiegt, soweit es die Wahlrechte aller Bürger gewährleistet [...] schwerer als die anderen Grundrechte, die zur Diskussion stehen.³⁷⁰ [> Hinweis](#)

Warum aber wog das Diskriminierungsverbot in dieser Angelegenheit schwerer als die anderen Grundrechte? Das war nun mal die Meinung des Obersten Gerichtshofes.³⁷¹ [> Hinweis](#) Und warum hat man der SGP, die den Frauen bereits seit ihrer Gründung 1918 das passive Wahlrecht vorenthalten hatte, erst 2009 verboten, damit weiterzumachen? Zweifellos, weil unsere Auffassungen zu diesem Thema im Laufe der Zeit offen für Veränderungen waren.

Das Problem mit »rights talk«, mit der Diskussion darüber, was eine Rechtsnorm alles umfasst, ist schlicht, dass fundamentale »Rechte« auch fundamental vage sind. Sie erlauben verschiedene Interpretationen. Ihre exakte Bedeutung spricht nie für sich. Anders gesagt: Die Anwendung von Rechten fordert eine politische Entscheidung.

In den Vereinigten Staaten sind Ernennungen von Richtern für den Supreme Court – gerade wegen ihres großen Einflusses – politische Ernennungen. Mit ihrer Rechtsprechung können diese Richter wichtige politische Entscheidungen auf Gebieten wie zum Beispiel der nationalen Sicherheit (die Behandlung von Gefangenen in Guantanamo Bay als Folter qualifizieren), Ethik (Abtreibung und Sterbehilfe erlauben oder verbieten), Strafrecht (die Todesstrafe erlauben oder verbieten), Einwanderung (die Ausweisung von Asylbewerbern erlauben oder verbieten) und Völkerrecht (Verträge als verfassungswidrig bezeichnen) treffen.³⁷² [> Hinweis](#)

US-Präsidenten ernennen Richter mit Auffassungen, die ihren eigenen entsprechen.³⁷³ [> Hinweis](#) Der Senat, der die Ernennungen bekräftigen muss, kann sich querlegen, wenn er mehrheitlich eine andere politische Auffassung hat (wie es 1987 geschah, als der Konservative Robert Bork, als Kandidat des Präsidenten Ronald Reagan, vom Senat abgewiesen wurde).³⁷⁴

[> Hinweis](#)

Die Amerikaner wissen, wo die Richter des Supreme Court politisch stehen, und wägen ihre Chancen ab, bestimmte erwünschte politische Veränderungen durchzusetzen, wenn ein Richter ersetzt wird. Die Demokraten hoffen, dass während der Amtszeit von Barack Obama einige republikanische Richter durch Demokraten ersetzt werden (sodass zum

Beispiel die Abschaffung der Todesstrafe möglich wird).

Schon auf nationaler Ebene bereitet »rights talk« also erhebliche Probleme. Wenn die juristische Reichweite eines Gerichtes aber noch größer wird, wird alles noch komplizierter. Jedes Land richtet sein Recht auf seine eigene Art und Weise ein. Wenn Urteile des amerikanischen Obersten Gerichtshofes auch in Kanada, Mexiko, Guatemala und Venezuela gültig wären, würden wir die Situation überhaupt nicht mehr überschauen können.

Außerdem wird die Macht des amerikanischen Obersten Gerichtshofes von der Legislative im Gleichgewicht gehalten, denn diese kann mit neuen Gesetzen ein Gegengewicht schaffen, falls man mit den Rechtsauslegungen des Obersten Gerichtshofes nicht einverstanden ist. Das ist die Idee des verfassungsmäßigen Machtgleichgewichts: »*ambition must be made to counteract ambition*« – die Ambition des Richters kollidiert mit den Ambitionen des Gesetzgebers. Die verschiedenen Körperschaften eines Staates halten sich also im Gleichgewicht.³⁷⁵ > Hinweis Dieses Gleichgewicht gibt es auf supranationaler Ebene nicht – und kann es dort auch nicht geben. Dazu braucht man nämlich einen funktionstüchtigen Staat.

Nun kann ein Land sich auch dazu entscheiden, zu verbieten, dass Richter »fundamentale Rechte« anwenden, um so eine Politisierung der Rechtsprechung zu vermeiden. Das war traditionell die niederländische Betrachtungsweise.³⁷⁶ > Hinweis Der Gedanke dabei ist, dass die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen immer eine politische Entscheidung impliziert.³⁷⁷ > Hinweis Denn je größer die fundamentale Bedeutung der betreffenden Regel, desto vager ihre Formulierung und desto komplizierter die Anwendung. Die demokratisch gewählte Zweite Kammer – die von vielen für ein Machtgleichgewicht sorgenden Einrichtungen kontrolliert wird, die, wie der Ersten Kammer, dem Staatsrat, dem König, periodischen Wahlen und der freien Presse – behält so das Primat der Politik.

Grundrechte sind in den Niederlanden ein Auftrag für den Gesetzgeber, die Prinzipien der Gerechtigkeit zu berücksichtigen, auf die die Grundrechte hinweisen; sie sind keine »Trümpfe« in den Händen der Bürger oder Richter, um auf undemokratischem Weg ihre Auffassungen dennoch zu realisieren. Deshalb hat auch der Oberste Gerichtshof der Niederlande ein ziemlich apolitisches Profil behalten können – in vielerlei Hinsicht ein Ruhepunkt in bewegten und politisierten Zeiten.³⁷⁸ > Hinweis

Das bringt uns wieder unmittelbar zum Europäischen Gerichtshof für

Menschenrechte. Im Widerspruch zum Geist der niederländischen Verfassung verabschiedete der Europarat 1950 die Europäische Menschenrechtskonvention, die am 3. September 1953 in Kraft trat. Sie bereitete den Boden für die Gründung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Jeder der 47 Mitgliedstaaten des Europarats entsendet einen Richter in den EGMR.³⁷⁹ > Hinweis Die Richter werden von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates auf Empfehlung der Mitgliedstaaten ernannt. Mit einem Richter aus jedem Mitgliedstaat haben Länder wie Monaco und Aserbaidschan am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte genauso viel zu sagen wie Deutschland und Großbritannien (natürlich muss alles, was während der Beratungen gesagt wird, für die Richter aus 47 Ländern übersetzt werden).

Die Europäische Menschenrechtskonvention erkennt einen breiten Fächer von Rechten an, zu denen sich durch diverse Protokolle noch mehr Rechte gesellen. Die Rechte gehen manchmal ziemlich weit. Zum Beispiel wird in den Protokollen 6 und 13 das Verbot der Todesstrafe festgelegt. Man kann sich sicherlich darüber streiten, ob ein solches Verbot in eine Menschenrechtskonvention gehört. Nicht nur betrachtet aus Sicht politischer Theorien, in denen die Todesstrafe verteidigt wird, sondern auch aus einem rein demokratischen Gesichtspunkt:³⁸⁰ > Hinweis Sondierungen zeigen ständig, dass mehr als die Hälfte der europäischen Bevölkerung für die Todesstrafe ist – jedenfalls in bestimmten, ernsthaften Ausnahmefällen.³⁸¹ > Hinweis Warum dürfen die europäischen Länder das dann nicht einfach selbst bestimmen?

Einwohner aus allen Mitgliedstaaten (Bürger und Nichtbürger) können beim EGMR eine Klage einreichen. Außerdem hat der Hof durch seine Rechtsprechung in den letzten Jahren seine Gerichtsbarkeit auf das Verhalten von Soldaten der Mitgliedstaaten in besetztem Gebiet ausgedehnt. So wurde zum Beispiel Großbritannien 2011 verurteilt, nachdem irakische Bürger in Straßburg eine Beschwerde gegen das Verhalten britischer Soldaten während einer nächtlichen Streife in der irakischen Provinz Basra eingereicht hatten.³⁸² > Hinweis

Die Kriterien für die Behandlung einer Beschwerde sind dabei rein formaler Art: Die innerstaatlichen Rechtsbehelfe müssen erschöpft sein (Artikel 35, Absatz 1 EMRK), Beschwerden dürfen nicht anonym

eingereicht werden und so weiter. Von einer inhaltlichen Beschränkung der Gerichtsbarkeit des Hofes auf »ausschließlich ernste Fälle« (oder dergleichen) ist nicht die Rede.

Angesichts der niederländischen Tradition, Richtern die Interpretation verfassungsrechtlicher Grundsätze zu verbieten, ist es nicht verwunderlich, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zunächst für wenig Begeisterung bei niederländischen Ministerien und Beamten sorgte. Premierminister Drees hat sich bis zum letzten Moment gegen das individuelle Beschwerderecht, das vom Hof anerkannt wird, gewehrt.³⁸³

> Hinweis Zu seinen Bedenken gehörte die Angst, dass es dem niederländischen Staat unmöglich werden würde, sich gegen Ruhestörer innerhalb des eigenen Territoriums zu verteidigen (vor allem Nationalsozialisten und Kommunisten).³⁸⁴ > Hinweis Um sich gegen sie zu wehren, würde der Staat sich laut Drees manchmal gezwungen sehen, ihnen Rechte zu beschneiden, die der EMGR für relevant hält.³⁸⁵ > Hinweis

Schließlich ratifizierten die Niederlande dennoch die Konvention, nachdem sie bei verschiedenen Experten im Bereich des Völkerrechts Gutachten eingeholt hatten. Diese Experten erklärten, dass kein einziges niederländisches Gesetz gegen die Konvention verstößt.³⁸⁶ > Hinweis

Der Staatsrat wies die Konvention aber weiterhin hart ab. Er sah voraus, welche Probleme sich durch die Verletzung der Souveränität (und die unvermeidliche Präcedenzwirkung der Aussagen des Gerichtshofes) ergeben würden, und bestand darauf, dass auf jeden Fall für das individuelle Beschwerderecht ein Vorbehalt angemeldet werden sollte. Außerdem behauptete der Staatsrat, dass ein Beitritt zum EGMR als ein verfassungsmäßiger Vertrag betrachtet werden musste und demnach eine qualifizierte Mehrheit verlangte.³⁸⁷ > Hinweis

Der Staatsrat und der Premierminister wurden aber vom niederländischen Parlament überstimmt, und 1954 ratifizierten die Niederlande die EMRK – mit nicht-qualifizierter Mehrheit (es wurde dann auch nicht namentlich abgestimmt).³⁸⁸ > Hinweis

In Diskussionen über die Legitimität des EGMR bringen Befürworter oft als erstes Argument, dass der Gerichtshof jungen Demokratien wie Bulgarien, Russland und der Türkei weiterhelfen würde. Der Gerichtshof würde Journalisten und Dissidenten Chancen bieten, frei am politischen Diskurs teilzunehmen; er würde dazu beitragen, dass sich die

Lebensumstände von Gefangenen verbessern; und er würde nicht zuletzt die Position von Frauen stärken.

Es ist in der Tat so, dass der Gerichtshof diesen Ländern ab und an eine Ohrfeige gibt – obwohl die Urteile oft ignoriert werden, etwa durch die Weigerung, auferlegte Strafen oder Schadenersatz zu zahlen, oder dadurch, dass die geforderten Änderungen in der Gesetzgebung nicht vorgenommen werden.³⁸⁹ > Hinweis Der Gerichtshof macht aber viel mehr als das. Er widmet sich regelmäßig Westeuropa und zwingt anerkannte Demokratien mit einem funktionierenden Rechtsstaat dazu, eine demokratisch zustande gekommene Politik zu revidieren. Der EGMR greift nicht nur bei Folter und Entführungen ein, nicht nur bei obskuren Behördenpraktiken und drohenden ethnischen Säuberungen, sondern auch bei alltäglichen Themen wie dem Wahlrecht für Gefangene,³⁹⁰ > Hinweis Maßnahmen im öffentlichen Unterricht,³⁹¹ > Hinweis der Politik bezüglich der Hausgeburten,³⁹² > Hinweis Vorschriften bezüglich Hausdurchsuchungen³⁹³ > Hinweis und Polizeivernehmungen.³⁹⁴ > Hinweis Außerdem mischt sich der Hof in wichtige nationale Angelegenheiten wie politisches Asyl und Einwanderung,³⁹⁵ > Hinweis nationale Sicherheit und Terrorismusbekämpfung ein.³⁹⁶ > Hinweis

Es stellt sich die große Frage, warum die Richter aus Straßburg freie Bahn bekommen sollten, um ihre Auffassungen zu diesen Themen zwingend dem Rest von Europa aufzuerlegen – und das findet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte selbst eigentlich auch. Der Gerichtshof gibt zu, dass die Richter eine äußerst kleine Gruppe bilden, die außerhalb der Kontrolle der nationalen Parlamente steht. Deshalb hat der Hof die Doktrin »margin of appreciation« (etwa: »Ermessensspielraum«) entwickelt, um zwischen »fundamentalen Angelegenheiten«, die weiterhin in die Rechtsprechung des EGMR fallen würden, und weniger wichtigen, eher alltäglichen Angelegenheiten, die weiterhin der Rechtsprechung auf nationaler Ebene vorbehalten wären, unterscheiden zu können.

Der Gerichtshof würde demnach nur noch eine »marginale Überprüfung« vornehmen und sozusagen als letzter »Wächter« über grundlegende Normen des Naturrechts fungieren.³⁹⁷ > Hinweis In den Worten des niederländischen Richters des EGMR, Egbert Myjer, liefert der Gerichtshof eine Art Garantie für europäische Basiswerte: »Solange Sie nicht unter die europäische Mindestnorm sinken.«³⁹⁸ > Hinweis

Das hört sich natürlich fantastisch an. Das Problem ist aber, dass der Gerichtshof selbst den Spielraum dieser »*margin of appreciation*« bestimmt. Mit der Folge, dass der Gerichtshof immer mehr Angelegenheiten unter seine eigene Zuständigkeit stellt.

Leonard Hoffmann, ehemaliger Richter des britischen Obersten Gerichtshofes, formuliert es wie folgt: »In der Praxis hat der Gerichtshof die Doktrin der »*margin of appreciation*« längst nicht weit genug durchgeführt. Er hat der Verlockung, die Gerichtsbarkeit immer weiter auszubreiten und den Mitgliedstaaten einheitliche Regeln aufzuerlegen, nicht widerstehen können.«³⁹⁹ > Hinweis

So hat der EGMR Großbritannien zum Beispiel für die Weigerung verurteilt, verurteilten Verbrechern während ihrer Haft Wahlrecht zu gewähren. Und das, obwohl der britische Oberste Gerichtshof dazu Folgendes abgewogen hatte:

Wenn einem Individuum das Wahlrecht genommen wird, dann muss das geschehen beim Verfolgen eines legitimen Ziels [...]. Wie [der Berater des Ministers] angeführt hat, existiert in den demokratischen Gesellschaften ein breites Spektrum an Betrachtungsweisen, und das Vereinigte Königreich befindet sich irgendwo in der Mitte dieses Spektrums. Nach einiger Zeit könnte sich diese Position verschieben [...], aber die Position innerhalb des Spektrums ist überdeutlich eine Angelegenheit für das Parlament und nicht für die Gerichte.⁴⁰⁰ > Hinweis

Der Hof befand anders. »Eine allgemeine, selbstverständliche und undifferenzierte Einschränkung eines lebenswichtigen Vertragsrechts muss außerhalb jedes annehmbaren Beurteilungsspielraums fallen.«⁴⁰¹ > Hinweis

Er erwog unter anderem:

Es gibt keinen Beweis, dass das Parlament je versucht hat, eine Abwägung der gegensätzlichen Interessen zu erreichen oder die Proportionalität eines allgemeinen Wahlrechtsentzugs für verurteilte Gefangene zu prüfen [...]; womöglich kann behauptet werden, dass das Parlament dadurch, dass es mit seiner Stimme für die Freistellung noch nicht verurteilter Gefangener von der Beschränkung des Stimmrechts implizit die Notwendigkeit bestätigt hat, die Stimmrechtsbeschränkungen von verurteilten Gefangenen aufrechtzuerhalten. Trotzdem kann nicht behauptet werden, dass von den Mitgliedern der Legislative irgendeine substanzielle Debatte über die Fortführung einer solchen allgemeinen Beschränkung des Stimmrechtes von Gefangenen im Licht eines modernen Strafrechts und der aktuellen Maßstäbe für Menschenrechte geführt wurde.⁴⁰² > Hinweis

Hier erlaubt sich ein supranationaler Gerichtshof nicht nur ein Urteil über das Strafrechtssystem eines Mitgliedstaates, sondern auch, und das sehr ausführlich, über die Qualität seiner parlamentarischen Beratungen.

2010 stellte der EGMR fest, dass Großbritannien die Gesetzgebung über das Wahlrecht für Gefangene nicht angepasst hatte, worauf der Gerichtshof

seine eigenen Auffassungen in dieser Angelegenheit noch einmal bestätigte und zu der Schlussfolgerung kam, dass »der vorgeladene Staat innerhalb von sechs Monaten nach dem Datum, an dem dieses Urteil unwiderruflich wird, Gesetzesvorschläge [...] einreichen muss«. ⁴⁰³ > Hinweis Einige Tage vor diesem Urteil hatte der britische Premier Cameron erklärt, dass ihm »physisch übel« wird, wenn er nur daran denkt, dass Gefangene das Wahlrecht erhalten würden, und er bekam für seinen Widerstand gegen die Anpassung der betreffenden Bestimmungen im britischen Strafrecht die Unterstützung einer überwältigenden parlamentarischen Mehrheit. ⁴⁰⁴

> Hinweis

Das britische Parlament stimmte im Februar 2011 mit einer Mehrheit von 234 zu 22 Stimmen für den Erhalt des Wahlrechtsentzugs für Gefangene. Im April 2011 verwarf der EGMR (in einem Gremium von fünf anonymen Mitgliedern) den britischen Antrag, bei der Großen Kammer Berufung einlegen zu dürfen, womit das vorherige Urteil endgültig wurde und das Vereinigte Königreich dazu verpflichtet wurde, die Gesetze vor dem 11. Oktober 2011 zu ändern. ⁴⁰⁵ > Hinweis

Es war nicht das erste Mal, dass der Gerichtshof zum Thema Strafen einen anderen Standpunkt hatte als Großbritannien. Mehr als 30 Jahre zuvor, in der Angelegenheit *Tyrer gegen das Vereinigte Königreich* 1978, hatte der EMGR bereits in die Gebräuche auf der Isle of Man eingegriffen. Der Gerichtshof erklärte schließlich alle Formen von Leibesstrafe für Jugendliche zu einer »erniedrigenden Strafe«, verboten im Artikel 3 der Konvention. Richter Sir Gerald Fitzmaurice kam in seiner *dissenting opinion* zu der folgenden Abwägung:

Ich muss eingestehen, dass meine eigene Auffassung von der Tatsache beeinflusst sein kann, dass ich in einem System aufgewachsen bin, in dem die körperliche Bestrafung von Schuljungen [...] als eine normale Sanktion für ernstes Fehlverhalten galt. [...] Im Allgemeinen und von den Umständen abhängig wurde es von dem bewussten Jungen oft als die vor anderen alternativen Strafen bevorzugte Strafe angesehen, wie zum Beispiel Stubenarrest an einem schönen Sommerabend, um 500 Sätze schreiben oder diverse Seiten Shakespeare oder Vergil auswendig lernen zu müssen, oder Streichung von Urlaubstagen in der Ferienzeit. [...] Ich kann mich nicht daran erinnern, dass irgendein Junge sich je erniedrigt oder entehrt gefühlt hat. Dadurch würde man sich nur lächerlich machen. Das System war für alle dasselbe, bis man ein gewisses Alter erreicht hatte. Wenn der Junge es sich zu Herzen nahm und sich entschied, den Verstoß, der zu der Tracht Prügel geführt hatte, nicht zu wiederholen, dann nur, weil es weh getan hatte, nicht weil er sich erniedrigt fühlte oder es von seinen Kumpeln so betrachtet wurde; die natürliche Verderbtheit der Jugendlichen unter uns ist derartig, dass diese Art von Gelegenheiten gerade oft als ein Grund für Stolz und Glückwünsche angesehen wurde – nicht anders als Mitglieder der Studentenverbindungen von alten deutschen Universitäten die beim Duell zugezogenen Narben als Ehrenzeichen betrachteten – (obwohl das natürlich, in anderer Hinsicht, eine völlig andere Angelegenheit war). ⁴⁰⁶ > Hinweis

Es war auch in diesem *Fall Tyrer*, dass der Gerichtshof zum ersten Mal erklärte, dass »die Konvention ein lebendiges Instrument ist, das [...] im Licht der heutigen Umstände interpretiert werden sollte« – was bedeutete, dass der Gerichtshof sich, in der Theorie, nicht länger von der streng wortwörtlichen Interpretation des Vertragstextes einschränken lassen sollte.⁴⁰⁷

› Hinweis

Die Folge war, dass der Gerichtshof immer weitergehende Interpretationen der zu seiner Gerichtsbarkeit gehörenden Rechte gab. »Der Straßburger Gerichtshof hat sich die außerordentliche Macht verliehen, Mikromanagement über die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten des Rats von Europa auszuüben«, so Lord Hoffmann 2011.⁴⁰⁸

› Hinweis

So urteilte der EGMR zum Beispiel, dass der somalische Asylbewerber Salah Sheekh nicht aus den Niederlanden ausgewiesen werden durfte, weil Ausweisung gegen sein Recht, nicht gefoltert zu werden, verstoßen würde. Die niederländische Einwanderungsbehörde hatte gerade kurz vorher entschieden, dass Salah Sheekh in seinem Heimatland keine Folter drohte. So wurde nationale Einwanderungspolitik, zustande gekommen nach einer ausführlichen öffentlichen Debatte und schließlich vom demokratisch gewählten Parlament in eine rechtliche Form gegossen, von diesem Urteil des Gerichtshofes ausgehebelt.⁴⁰⁹

› Hinweis

Darauf aufbauend, entschied die Kammer des Hofes in der Sache *A. gegen die Niederlande* vom 20. Juli 2010, dass ein libyscher Asylbewerber, der wegen seiner Teilnahme an einem dschihadistischen Netzwerk vom niederländischen Geheimdienst (AIVD) und später auch von der niederländischen Regierung und den niederländischen Gerichten als eine Bedrohung für die nationale Sicherheit betrachtet wurde, nicht ausgewiesen werden konnte, weil er, nach Meinung des Gerichtshofes, in Libyen ansonsten der Gefahr ausgesetzt sein würde, gefoltert zu werden.⁴¹⁰

› Hinweis

Es waren genau solche Fälle, die vormalig zu Bedenken führten, dem Gerichtshof die Zustimmung zur Behandlung solcher individuellen Anklagen zu erteilen – und es war gerade angesichts solcher Fälle, wegen derer sich die niederländische Regierung und der Staatsrat gegen den Beitritt gewehrt hatten.⁴¹¹

› Hinweis

Es gibt noch etliche Beispiele – und denkbare Fälle, die zu Konflikten

zwischen nationalen Bedenken und den ethischen Launen des Gerichtshofes führen könnten, sind unzählbar.

So urteilte der EGMR in der Sache *Lautsi gegen Italien* ursprünglich, dass die obligatorischen Kruzifixe in den Klassenzimmern von italienischen öffentlichen Schulen eine Verletzung des fundamentalen Rechts auf Religionsfreiheit darstellten (Artikel 9 der Konvention). Artikel 2 des zweiten Protokolls verlangt, dass »der Staat das Recht von Eltern respektieren wird, für Erziehung und Bildung zu sorgen, die mit ihren eigenen religiösen und philosophischen Überzeugungen übereinstimmen«, und so verurteilte der EGMR Italien zur Zahlung von 5000 Euro als Ersatz »für immateriellen Schaden«. Es war eine einstimmige Aussage, und die Worte des Urteils waren sehr strikt und kritisch:

Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass die Anwesenheit eines Kruzifixes in Klassenzimmern den Gebrauch von Symbolen in einem spezifisch historischen Kontext übersteigt. [...]

Der Hof erkennt, wie aufgeführt, dass es unmöglich ist, Kruzifixe in Klassenzimmern nicht zu bemerken. [...]

Die Anwesenheit eines Kruzifixes kann von den Schülern jedes Alters ganz leicht als ein religiöses Symbol gedeutet werden [...], was für manche religiöse Schüler eine Ermutigung sein kann; es kann aber emotional störend sein für Schüler einer anderen Religion oder für Schüler ohne Religion. Das Risiko ist vor allem hoch bei Anhängern von religiösen Minderheiten. ⁴¹²

> Hinweis

In der Berufungsverhandlung warf der Gerichtshof seine eigene Urteilsbegründung komplett um. Mit einer großen Mehrheit von fünfzehn gegen zwei konkludierte der EGMR nun plötzlich, dass sich überhaupt keine Verletzung der Konvention ergeben hatte. Er urteilte, dass »die Entscheidung, eine Tradition weiterzuführen oder nicht, grundsätzlich in den Beurteilungsspielraum des beklagten Staates fällt«, und zusätzlich erwog der Gerichtshof, dass »ein Kruzifix an der Wand im Wesentlichen ein passives Symbol ist«. Er fügte noch die folgende Schlussfolgerung hinzu:

Der Gerichtshof verfügt über keinen Beweis, dass das Anbringen eines religiösen Symbols an die Wände eines Klassenzimmers Schüler beeinflussen kann, und deshalb kann nicht vernünftigerweise festgestellt werden, ob es auf junge Leute, deren Überzeugungen sich noch bilden, eine Wirkung hat oder nicht.

Der Gerichtshof erinnerte die Klägerin auch daran, dass sie »als Elternteil das volle Recht behielt, ihre Kinder zu informieren und ihnen mit Rat beizustehen und ihnen gegenüber ihre natürlichen Aufgaben als Erzieherin auszuüben und sie einen Weg entlangzuführen, der mit ihren eigenen philosophischen Überzeugungen übereinstimmt«. ⁴¹³

> Hinweis

Zwei andere Beispiele für die Ambivalenz des Gerichtshofes sind die

Fälle von *Pye gegen das Vereinigte Königreich* und *Hatton gegen das Vereinigte Königreich*. In der ersten Sache beschäftigte sich der EGMR mit der Frage, ob die britischen Einschränkungen des Anspruchs auf Landbesitz gegen »das Recht auf Eigentumsschutz« (Artikel 1 des ersten Protokolls) verstoßen. Am Anfang lautete die Aussage des Gerichtshofs, dass sie tatsächlich dagegen verstießen, aber anschließend bestimmte die Große Kammer, dass England dennoch das Recht hatte, über diese Angelegenheit selbst zu entscheiden.⁴¹⁴ > Hinweis

Im zweiten Fall urteilte der Gerichtshof mit einer Mehrheit von fünf gegen zwei, dass die Verordnungen bezüglich nächtlicher Starts und Landungen am Flughafen Heathrow, die der betreffende britische Minister aufgrund seiner Einschätzung des nationalen wirtschaftlichen Interesses erlassen hatte, eine Verletzung des Rechts der Anwohner auf Wahrung ihrer Privatsphäre darstellten (Artikel 8). Wieder revidierte die Große Kammer das Urteil, diesmal mit einer Mehrheit von zwölf gegen fünf.⁴¹⁵ > Hinweis

Wenn die Meinungen der beiden Kammern des Hofes dermaßen auseinandergehen können, wie »allgemein« können dann die Grundsätze, auf deren Basis sie über die Angelegenheit geurteilt haben, sein? Ist es nicht ein Ausgangspunkt eines supranationalen Gerichtshofs für Menschenrechte – und war es nicht der Ausgangspunkt des EGMR –, dass er sich ausschließlich den Grundsätzen der Gerechtigkeit widmen würde? Selbstverständlichen oder evidenten Grundsätzen sozusagen, die jeder vernünftige Mensch einsehen würde?

Der Gedanke eines supranationalen Gerichtshofs für Menschenrechte ist, dass es bestimmte »fundamentale« Werte gibt, mit denen wir alle einverstanden sind – und dass wir eine Gerichtsinstanz haben, um diese Werte zu schützen –, während alltägliche oder diskutable Angelegenheiten in der Zuständigkeit der nationalen Politik verbleiben. Es wird immer klarer, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sich nicht zum Ziel setzt, diese bescheidene, äußerst beschränkte Rolle zu erfüllen.

In einer großen Anzahl Fälle macht der Hof mehr als nur das, nämlich eine »marginale Überprüfung« grundlegender Normen des Naturrechts vorzunehmen, solcher Normen, die sofort von jedem zivilisierten Staat anerkannt würden. Ständig wendet der Gerichtshof die EMRK schlichtweg als Gesetz auf ihm vorgelegte Sachen an – und akzeptiert damit eine Gruppe von Richtern aus 47 Ländern als höchste Autorität in Konflikten, die einen

immer mehr alltäglichen Charakter haben. ⁴¹⁶ > Hinweis

Einer der Richter des Hofes hat sogar in seiner *concurring opinion* geäußert, dass Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Autobahnen eine Verletzung eines allgemeinen Menschenrechts ergeben könnten. Er erwog, dass »es mir schwerfällt, das Argument zu akzeptieren, dass viele Hunderte schnell fahrende Autofahrer danebenliegen können und nur die Regierung recht hat«. ⁴¹⁷ > Hinweis

In anderen Fällen kümmert sich der Hof nicht um die Behörden von Mitgliedstaaten, sondern um deren Richter. Der EGMR verwarf die Entscheidung des deutschen Bundesgerichtshofs, die Veröffentlichung von Fotos von der Prinzessin von Hannover in der Boulevardpresse zu erlauben. Laut EMGR wurde ihr Recht auf Privatsphäre verletzt. Die Fotos leisteten laut Gerichtshof keinen »Beitrag [...] zu einer Debatte von allgemeinem Interesse«. ⁴¹⁸ > Hinweis Deutschland, mit seiner zweifellos besonderen Geschichte der Verletzung der freien Meinungsäußerung im Hinterkopf, hatte darüber anders gedacht. Und sicherlich könnten wir alle auch wiederum anders darüber denken. Manche unter uns meinen vielleicht, dass die Fotos doch, andere, dass sie nicht veröffentlicht werden dürfen; wir können darüber diskutieren, diese Fragen sind »der Stoff, aus dem die Politik ist«, um Prospero zu paraphrasieren.

In seinem Minderheitenvotum nutzte der slowenische Richter Boštjan Zupančič die Chance, seine eigenen Gedanken zur freien Meinungsäußerung darzustellen:

Ich bin der Meinung, dass die Gerichte bis zu einer gewissen Höhe und unter amerikanischem Einfluss die Pressefreiheit zu einem Fetisch gemacht haben [...]. Es ist an der Zeit, dass wir das Pendel wieder in die andere Richtung schwingen lassen, in die Richtung eines anderen Gleichgewichts zwischen dem, was privat und geschützt ist, und dem, was öffentlich und ungeschützt ist. Die Frage ist, wie wir das Gleichgewicht gestalten und kontrollieren können [...].

⁴¹⁹ > Hinweis

Nett zu wissen, dass dieser Slowene offenbar so darüber denkt. Freie Meinungsäußerung als amerikanischer »Fetisch«! Unabhängig von der zweifellos politischen Stellungnahme, dass es »an der Zeit ist, dass wir das Pendel wieder in die andere Richtung schwingen lassen«, ist es auch wichtig zu bemerken, dass er der Meinung war, dass es die Aufgabe des EGMR war, dieses Thema »zu gestalten und zu kontrollieren«.

Solche Aussagen zeigen, dass Straßburg nicht nur über immer mehr Fragen und immer weitere Details Gerichtsbarkeit ausübt, sondern auch für

sich selbst eine Rolle sieht, mit demokratisch gewählten Instanzen in den Mitgliedstaaten konkurrieren zu können. In der Praxis reichen die Aussagen des Gerichtshofs noch viel weiter als bis auf die unmittelbar Betroffenen. Das kommt daher, dass die Straßburger Gerichtsbarkeit von nationalen Richtern in nationalen Gerichten – auch in Ländern, die in den betroffenen Konflikten keine Partei waren – als Präzedenz angewendet wird. Wir können beobachten, dass die nationale Rechtsprechung allmählich von der Straßburger Gerichtsbarkeit durchdrungen wird.

Ein aktuelles Beispiel ist der Beschluss des Gerichtshofs in Den Haag, dass eine neue Gesetzgebung über die Zwangsräumungen von besetzten Häusern eine Verletzung der Auslegung darstellen würde, die der Europäische Gerichtshof dem Recht auf Familienleben (Artikel 8) gegeben hat.⁴²⁰ > Hinweis Das hinderte den Amsterdamer Bürgermeister Eberhard van der Laan am 8. November 2010 daran, die demokratisch zustande gekommene Gesetzgebung bezüglich dieses Themas auszuführen.⁴²¹

> Hinweis

In der niederländischen Gerichtsbarkeit über die Freiheit der Meinungsäußerung wurde zur Zeit des Prozesses gegen Geert Wilders sehr ausführlich über die Gerichtsbarkeit des Straßburger Hofes beratschlagt, als ob das die maßgebende Gesetzgebung betraf, die unmittelbar auf die niederländische Situation angewandt wurde.⁴²² > Hinweis Die niederländischen Gesetze – und die uralte Tradition, eine Freistätte für Religionskritik zu sein – spielten kaum noch eine Rolle.

Im Fall *Salduz gegen die Türkei* entschied der Gerichtshof, dass die Polizei keinen Verdächtigen ohne Anwesenheit eines Anwalts verhören darf. Das hat einen Präzedenzfall für die niederländische Strafgerichtsbarkeit geschaffen, wo seit jeher das Verhören von Verdächtigen unmittelbar nach der Verhaftung erlaubt war.⁴²³ > Hinweis

Eine beliebige Interessengruppe kann ein beliebiges Verbot beim Straßburger Gerichtshof anklagen. Welches Urteil wird der Hof dann fällen? Keiner weiß es im Voraus, aber bei fast jedem Prozess, bei dem moralische Fragen tangiert werden, existiert nun eine ziemlich gute Chance, den Streit in Straßburg verhandeln zu lassen. Der Hof hat aktuell eine Warteliste von 150 000 Fällen und erlässt im Schnitt mehr als drei Urteile pro Tag.

4.3 Der Internationale Gerichtshof

Der Internationale Gerichtshof (IGH) wurde zusammen mit den Vereinten Nationen gegründet.⁴²⁴ > Hinweis Er bietet ein Forum, in dem Länder ihre Konflikte untereinander schlichten können. Ausgangspunkt ist dabei, dass Mitgliedstaaten dem IGH immer explizit erlauben müssen, sich mit einem Konflikt zu beschäftigen. Hat Land A zum Beispiel einen Grenzkonflikt mit Land B, dann müssen beide Länder übereinstimmen, dass der Fall dem IGH vorgelegt wird.

Aus diesem Grunde ist der Internationale Gerichtshof im Prinzip keine supranationale Instanz. Artikel 36 Absatz 1 des Statuts lautet: »Die Zuständigkeit des Hofes erstreckt sich auf alle ihm von den Parteien unterbreiteten Rechtssachen.« Man braucht also die Zustimmung beider Parteien, wie immer bei Schlichtung oder welcher anderen Form der Konfliktbeilegung auch immer.⁴²⁵ > Hinweis Eigentlich bietet er eine Art Mediation an, nur mit Vereinbarungen über Grundstücksgrenzen zwischen Ländern anstatt zwischen Häusern, wie im Kleinen bei Nachbarschaftsstreitigkeiten.

Es existiert auch die Möglichkeit für Staaten, den Richterspruch des Internationalen Gerichtshofes bereits im Voraus zu akzeptieren. Diese Möglichkeit bietet derselbe Artikel 36 in Absatz 2:

Die Vertragsstaaten [...] können jederzeit erklären, dass sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs von Rechts wegen und ohne besondere Übereinkunft gegenüber jedem anderen Staat, der dieselbe Verpflichtung übernimmt [...], anerkennen.

Wenn ein Staat einmal eine solche »Artikel-36-Erklärung« abgegeben hat, wird der Internationale Gerichtshof für diesen Staat in allen vergleichbaren Fällen zur supranationalen Instanz. In der Praxis gibt es nur wenige Länder, die das haben tun wollen. In Kapitel 4.1 haben wir gesehen, dass viele der Länder, die in Zukunft ernsthafte bewaffnete Konflikte erwarten, den Internationalen Strafgerichtshof nicht anerkannt haben. Dasselbe sehen wir in Bezug auf die »Artikel-36-Erklärungen« des Internationalen Gerichtshofes: China, Russland, die Vereinigten Staaten, Israel, der Iran und viele andere mächtige Staaten nehmen sich davor in Acht, dem IGH bindende Gerichtsbarkeit zuzusprechen.

Von den 71 Staaten, die diese bindende Gerichtsbarkeit delegiert haben,⁴²⁶ > Hinweis haben die meisten eine eindrucksvolle Liste mit Ausnahmen aufgestellt, für die diese bindende Jurisdiktion dann wiederum nicht gelten

soll. Die Akzeptanz der bindenden Gerichtsbarkeit ist oft nur *pro forma* geschehen. Grenzkonflikte zum Beispiel, Streitfälle bezüglich bewaffneter Konflikte, Konflikte, an denen, wie im Fall Indiens, »Mitgliedstaaten des Commonwealth oder ehemalige Mitgliedstaaten des Commonwealth beteiligt sind«, und so weiter werden in der Regel von der »Artikel-36-Gerichtsbarkeit« des IGH ausgenommen.⁴²⁷ > Hinweis

Dennoch hat der Internationale Gerichtshof mit der »Artikel-36-Erklärung« begrenzte supranationale Kompetenzen. Und ein beunruhigendes Beispiel, wozu das führen kann, bietet der berühmte Fall *Nicaragua gegen die Vereinigten Staaten* aus dem Jahr 1986.⁴²⁸ > Hinweis In dieser Sache wurden die Vereinigten Staaten zur Zahlung von Schadenersatz für Aggressionen verurteilt, die sie gegen Nicaragua begangen hatten. Die USA hatten Rebellen unterstützt, die gegen die damalige prokommunistische Politik in Nicaragua Widerstand leisteten. Die Situation war in etwa mit der europäischen Unterstützung für libysche Rebellen zu vergleichen – auch wenn das amerikanische Eingreifen zurückhaltender war und das Regime in Nicaragua an der Macht blieb.

Die Vereinigten Staaten hatten damals noch der bindenden Gerichtsbarkeit unter Artikel 36 (wenn auch mit einigen wichtigen Vorbehalten) zugestimmt. Der Sicherheitsrat beschloss daraufhin eine Resolution zu erlassen, in der die Vereinigten Staaten aufgefordert wurden, sich an das Urteil des Internationalen Gerichtshofs zu halten.

Die Vereinigten Staaten verhinderten diese Resolution im Sicherheitsrat selbstverständlich mit ihrem Veto. Wenn sich aber ein Staat ohne Vetorecht in derselben Position wie die Vereinigten Staaten befunden hätte, dann hätte dieser Staat dazu verpflichtet werden können, sich nach einem Urteil eines internationalen Gerichts, das er nicht anerkannte, zu richten. (Die Vereinigten Staaten widerriefen ihre Akzeptanz der bindenden Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes unter Artikel 36, und sind nicht wieder darauf zurückgekommen.)

Wegen der bis heute begrenzten supranationalen Macht des IGH brauchen wir hier nicht weiter auf diese Instanz einzugehen, auch wenn die jetzige relative Machtlosigkeit des Gerichts bestimmt keine Garantie für die Zukunft darstellt.

5 / Supranationale Organisationen

5.1 Die Welthandelsorganisation

Die Welthandelsorganisation (WTO) beschäftigt sich mit dem freien Handelsverkehr zwischen ihren Mitgliedstaaten. Sie hat ihren Sitz in Genf und zählt aktuell 153 Mitglieder. Sie wurde 1995 gegründet, und zwar als Nachfolgekonstrukt des sogenannten GATT, des General Agreement on Tariffs and Trade. GATT war noch keine Organisation im engeren Sinn, sondern lediglich ein völkerrechtlicher Vertrag, der 1947 zwischen 23 Gründungsmitgliedern geschlossen wurde.

Dem GATT-System voraus ging seinerseits die Konferenz von Bretton Woods, die in den ersten drei Wochen im Juli 1944 im Mount Washington Hotel in Bretton Woods (einem kleinen Dorf in New Hampshire) stattfand. Die Konferenz hatte das Ziel, eine Wiederholung dessen zu vermeiden, was man als die wichtigste Ursache des Zweiten Weltkriegs ansah: den Zusammenbruch des internationalen Finanz- und Handelssystems während der Großen Depression seit 1929. Die USA waren eine der treibenden Kräfte hinter dieser Konferenz. Dieses Land hatte natürlich auch ein Interesse daran, die europäischen Mächte zu schwächen, die durch ihre koloniale Vergangenheit ein enges Netz an Handelsbeziehungen mit ihren (ehemaligen und noch bestehenden) Kolonien und Kundenstaaten geknüpft hatten. Ein weltweiter Freihandel und die Inthronisierung des Dollar als Weltreservewährung sollten es den Vereinigten Staaten ermöglichen, die weltweite wirtschaftliche Hegemonie zu übernehmen.

Wie dem auch sei, in Bretton Woods wurden Initiativen gestartet, um drei neue internationale Organisationen zu gründen: den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD, die später in der »Weltbank« aufging) und die Internationale Handelsorganisation (International Trade Organization, ITO).

Der IWF bekam drei Hauptaufgaben. Die erste ist die Errichtung eines internationalen Kontrollsystems, das die Beobachtung der weltweiten wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen und die politische Beratung von Staaten – die das wollten – umfasste. Ziel dieser Beobachtung und Beratung war, Finanzkrisen zu vermeiden.

Die zweite Aufgabe des IWF ist die Vergabe von Krediten an Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten und das Empfehlen oder Auferlegen einer Wirtschaftspolitik, die darauf gerichtet ist, die zugrunde liegenden Probleme zu lösen (die sogenannten Strukturanpassungsprogramme).

Die dritte Aufgabe des IWF ist das Bereitstellen von technischer Unterstützung und Schulung für seine Mitgliedsländer in besonderen Expertisebereichen, wie zum Beispiel bei der Abwertung einer Währung. Wie mächtig der IWF auch sein möge, über supranationale Kompetenzen verfügt er nicht.

Die IBRD, inzwischen Teil der Weltbank, vergibt Kredite an Entwicklungsländer. Der Unterschied zum IWF ist also, dass sie nicht nur Geld verleiht, um die finanzielle Stabilität des Landes wiederherzustellen, sondern dass sie auch bei der Entwicklung hilft. Die IBRD hilft, die Entwicklungshilfe zu kanalisieren. (Das erste Land, das von der IBRD eine Anleihe bekam, war Frankreich, das 1946 einen Betrag von 250 Millionen US-Dollar erhielt.)⁴²⁹ > Hinweis Auch die Weltbankgruppe verfügt nicht über supranationale Kompetenzen.⁴³⁰ > Hinweis

Schließlich gab es in Bretton Woods den Plan, eine Internationale Handelsorganisation (IHO) zu gründen. Während dieser Konferenz wurde die Idee nicht weiter ausgearbeitet, da man aber eine solche Organisation als unentbehrliche Ergänzung zu IWF und IBRD ansah, wurden die Gespräche zwischen 1945 und 1949 ununterbrochen weitergeführt. Diese Organisation sollte den Vereinten Nationen unterstellt werden und ein breites Mandat für Regelsetzung erhalten, von internationalem Handel bis zu nationalen Vorschriften in den Bereichen Arbeit und Betriebsführung. Zum Schluss wurde ein Vertrag formuliert, der amerikanische Kongress entschied aber, ihn nicht zu ratifizieren, und die IHO kam nie zustande (immerhin waren die USA in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg die mit Abstand wichtigste Volkswirtschaft).⁴³¹ > Hinweis

Zum selben Zeitpunkt hatte eine Anzahl von Ländern, die an den Verhandlungen über die IHO teilgenommen hatten (namentlich an der Konferenz von Havanna 1948), eine vorläufige Richtlinie für die Regulierung des internationalen Handels aufgestellt: das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (das erwähnte General Agreement on Tariffs and Trade, GATT).⁴³² > Hinweis Obwohl sie ursprünglich nur als Übergangsregelung gedacht war, sollte die Richtlinie lange Zeit in Kraft

bleiben. Auf die erste Verhandlungsrunde folgten noch mehrere: Ein- und Ausfuhrzölle wurden gesenkt, und die Absenkungen galten immer mehr Produkten. Immer mehr Staaten schlossen sich dem GATT an.

Während der besonders ausführlichen Uruguay-Verhandlungsrunde von 1986 bis 1993 wurde eine ständige Organisation gegründet, die Welthandelsorganisation (WTO). Die WTO sollte eine ganze Reihe Handelsfragen unter ihre Obhut bekommen: Sie wurde die Dachorganisation, in der das GATT ⁴³³ > Hinweis sowie das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (die General Agreements on Trade in Services, GATS) und das Abkommen über den Schutz geistigen Eigentums (das Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) aufgingen. ⁴³⁴ > Hinweis Jedes Mitglied der WTO sollte dann automatisch an die Abmachungen von GATT, GATS und TRIPS gebunden sein. Eine neue Verhandlungsrunde begann 2001 bei der Ministerkonferenz in Doha, allerdings ohne Ergebnisse.

Die Gründung der WTO kann gewissermaßen als das Einlösen des Versprechens des GATT gesehen werden (und ganz sicher muss die WTO als Nachfolger der gescheiterten IHO gelten). Beim Übergang von GATT zu WTO haben sich aber auch zwei fundamentale Änderungen vollzogen, die die WTO von einem ständigen Forum für die Verhandlungen von Handelsabkommen zu einer supranationalen Organisation machten.

Erstens war das GATT eine Vereinbarung zwischen »Parteien«. Jede für die Parteien verbindliche Regel war notwendigerweise von jeder Partei genehmigt worden. Das GATT hatte nicht die Möglichkeit einer supranationalen Regelgebung. Die WTO hingegen ist eine Organisation mit »Mitgliedern«. Beschlüsse der WTO werden wie die vom GATT einstimmig beschlossen, und Artikel IX Absatz 1 des WTO-Abkommens besagt: »Die WTO setzt die nach dem GATT übliche Praxis der Beschlussfassung durch Konsens fort.« Aber: Artikel IX Absatz 2 bestimmt:

Ein Auslegungsbeschluss wird mit einer Mehrheit von drei Vierteln der Mitglieder gefasst [...].

Eine Dreiviertelmehrheit (jedes Land hat eine Stimme) reicht also aus, um existierende Vereinbarungen neu zu interpretieren und ihre Wirkung womöglich zu verändern.

Neben der Neuinterpretation von existierenden Vereinbarungen verfügt die WTO auch über die Befugnis, sie zu amendieren; Artikel X des WTO-Abkommens besagt: »Jedes WTO-Mitglied kann der Ministerkonferenz

Vorschläge zur Änderung dieses Abkommens [...] vorlegen.« Und anschließend:

Kommt auf einer Tagung der Ministerkonferenz während der festgelegten Frist kein Konsens zustande, so beschließt die Ministerkonferenz mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder, ob der Änderungsvorschlag den Mitgliedern zur Annahme vorzulegen ist.⁴³⁵ > Hinweis

Anschließend ist wiederum eine Mehrheit von drei Vierteln nötig, um diese Änderungsvorschläge für alle Mitglieder verbindlich zu machen, wenn diese Änderungsvorschläge »die Rechte und Pflichten der Mitglieder ändern«. ⁴³⁶

> Hinweis Staaten, die einem solchen Änderungsvorschlag nicht zustimmen, haben nur die Wahl, die WTO zu verlassen oder den Änderungsvorschlag zu akzeptieren. In der Praxis war es bislang unmöglich, diese Dreiviertelmehrheit zu erreichen, und es ist unwahrscheinlich, dass die WTO das in absehbarer Zeit hinbekommt. Außerdem gehören die europäischen Länder zu den mächtigsten Handelsnationen der Welt, sodass es unwahrscheinlich ist, dass eine Dreiviertelmehrheit gegen die europäischen Interessen stimmen wird. Trotzdem ist diese Macht der WTO unverkennbar supranational.

Umso mehr praktische Folgen hat aber die zweite Aufgabenänderung beim Übergang von GATT zur WTO. Sie betrifft das Schlichten von Konflikten zwischen Staaten. In einer Situation, in der ein Konflikt über die Auslegung von bestimmten Handelsabkommen entstand, war in den Regeln des GATT nicht vorgesehen, dass eine Organisation ein Urteil aussprechen konnte – was bedeutete, dass dem GATT die Möglichkeit fehlte, sich über die Staaten zu stellen, die Partei des Abkommens waren. Das GATT funktionierte ausschließlich als Katalysator, um internationale Handelsabkommen zu vereinfachen. Es verfügte nicht über einen eigenen Mechanismus, Bestimmungen auszulegen und mit Präzedenzfällen Gerichtsbarkeit aufzubauen. Artikel XXIII des GATT bestimmte:

Sollte ein Vertragspartner der Auffassung sein, dass ein ihm unmittelbar oder mittelbar aus dem vorliegenden Abkommen zukommender Vorteil zunichte gemacht oder gefährdet ist [...], dadurch dass [...] ein anderer Vertragspartner die Verpflichtungen, die er gemäß dem vorliegenden Abkommen eingegangen ist, nicht erfüllt, so kann dieser Vertragspartner [...] bei dem oder den anderen seiner Ansicht nach daran interessierten Vertragspartnern schriftliche Vorstellungen erheben oder Vorschläge machen; [...]

Absatz 2 dieses Artikels des GATT fährt fort:

Sollte innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine zufriedenstellende Einigung unter den interessierten Vertragspartnern nicht zustande kommen, [...] so kann die Frage den Vertragspartnern vorgelegt werden.

Unter dem GATT sollten alle Vertragspartner – das heißt alle Staaten, die

sich am GATT beteiligten – anschließend einstimmig urteilen können, dass ein Staat eine Vereinbarung verletzt habe – was bedeutete, dass ein einziger Staat, einschließlich des Staates, der am betreffenden Konflikt beteiligt war, eine solche Erklärung aufhalten konnte.

Davon abgesehen war eine solche Erklärung das einzige Machtmittel, über das das GATT verfügte. Das GATT war nicht in der Lage, die Einhaltung der Vereinbarung zu erzwingen. Die allerletzte Sanktion für die Nichteinhaltung der Vereinbarung bestand aus Maßnahmen von Staaten selbst, die sich geschädigt oder benachteiligt fühlten. Repressalien hingen also ab von den Beschlüssen der Staaten, die solche Maßnahmen treffen wollten. Eine supranationale Beschlussfassung war nicht erforderlich.

Das WTO-System änderte dieses Verfahren in zwei Punkten. Erstens drehte es die Beweislast um. Während Staaten unter dem GATT nur mit einem Konsens verurteilt werden konnten, sodass eine einzige Beschwerde die Verurteilung bereits blockieren konnte, wurden die Urteile des Schiedsgerichts nun, mit der WTO, automatisch übernommen, es sei denn, es existierte ein Konsens, sie zu verwerfen.

Zweitens installierte die WHO ein ständiges Recht sprechendes Organ, bei dem Staaten gegen die Urteile des Schiedsgerichts in Berufung gehen können. Dieser Appellate Body (AB) bestand nicht länger aus drei *ad hoc* angestellten Schiedsrichtern (wie es beim GATT der Fall war), sondern aus sieben »Mitgliedern«, ernannt von einer Staatenversammlung für eine Zeit von 4 Jahren (mit der Möglichkeit, ein weiteres Mal ernannt zu werden). Mitgliedstaaten dürfen nicht länger Vergeltungsmaßnahmen treffen, wenn sie die Lösung des Schiedsgerichts unbefriedigend finden (was beim GATT noch möglich war), es wird stattdessen erwartet, dass sie ihre Sache dem AB vorlegen.

Das erste Problem, das dieses Procedere mit sich bringt, ist, dass es die außenpolitischen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten erheblich einschränkt. Die Freiheit, Handelsblockaden zu errichten, wird unterminiert. Noch immer spielen solche Handelssanktionen eine wichtige Rolle in der Außenpolitik – auf halbem Wege zwischen diplomatischem Druck und tatsächlichem militärischem Eingreifen. Infolge der bei der WTO geltenden Regeln sind die Möglichkeiten, wirtschaftliche Sanktionen aufzuerlegen, mittlerweile sehr beschränkt. ⁴³⁷

> Hinweis

Es geht aber noch ein Stück weiter. Bereits bei seinem ersten Urteil,

United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline ⁴³⁸

› Hinweis , hat der Appellate Body einen »standard of review« erlassen, der aus Artikel 3 Absatz 2 des Streitschlichtungsverfahrens (Dispute Settlement Understanding, DSU) hervorgeht. Er lautet:

Das System für Streitschlichtung der WTO ist ein zentrales Element, im multilateralen Handelssystem Sicherheit und Vorhersagbarkeit zu ermöglichen.

Die Mitglieder erkennen, dass es dazu dient, [...] die existierenden Bestimmungen [...] in Übereinstimmung mit den üblichen Regeln für die Auslegung von Völkerrecht zu verdeutlichen.

Laut AB sollten diese »üblichen Regeln für die Auslegung von Völkerrecht« auch Artikel 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge umfassen. Artikel 31 stellt fest, dass die Auslegung von Verträgen sich an dem orientieren muss, was »die gewöhnliche Bedeutung« von Begriffen genannt wird. Der AB erklärte in der genannten Sache gegen die Vereinigten Staaten, dass dies

eine Regel des internationalen Gewohnheitsrechts ist. Als solches ist es Bestandteil der »üblichen Regeln für die Auslegung von Völkerrecht«, die der Appellate Body laut Artikel 3.2 des DSU anwenden muss [...]. ⁴³⁹ › Hinweis

Das Bemerkenswerte ist nicht, dass diese Regel an sich problematisch ist. Auch nicht, dass die Anwendung dieses Artikels für die Schlichtung des Konflikts entscheidend war. Bemerkenswert ist, dass die Vereinigten Staaten, eine geladene Partei in diesem Konflikt, das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge nie ratifiziert haben. ⁴⁴⁰

› Hinweis Mit anderen Worten: Die geladene Partei in diesem Konflikt war keine Partei im Abkommen, das den AB als »eine Regel des internationalen Gewohnheitsrechts« betrachtete. Von einem Tribunal, das zu so etwas in der Lage ist, darf erwartet werden, dass es die eigene Machtbefugnis in anderen Sachen noch großzügiger auslegen wird.

Eine Gelegenheit dazu tat sich ein Jahr später auf, im Jahr 1997. Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand reichten beim AB eine gemeinsame Klage gegen die Vereinigten Staaten ein, die mit Einfuhrbeschränkungen Artikel XI des GATT (als Bestandteil der WTO) verletzt haben sollten. Die Klage drehte sich um Sektion 609 des US Public Law 101–102, eingeführt im Jahr 1989. Diese amerikanische Rechtsbestimmung verpflichtete Krabbenfischer dazu, Netze zu benutzen, die mit sogenannten Turtle Excluder Devices (TEDs) ausgestattet waren, um zu vermeiden, dass beim Krabbenfischen auch Meeresschildkröten in die Netze geraten (und dadurch möglicherweise getötet) würden. Außerdem verbot das Gesetz den Verkauf von Krabben, die mit Netzen gefangen wurden, die nicht mit solchen TEDs ausgestattet waren,

auf dem amerikanischen Markt.

Zur Verteidigung dieses Verbots beriefen die USA sich auf Artikel XX Absatz g des GATT, der lautet:

Keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens soll so ausgelegt werden, dass sie einen Vertragspartner hindern würde, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen: [...] Maßnahmen zum Schutz natürlicher Ressourcen, bei denen die Gefahr der Ausbeutung besteht [...].

Der AB war aber der Ansicht, dass die amerikanische Gesetzgebung wegen ihres »intendierten und faktischen Zwangsmaßnahmencharakters« eine Verletzung der Freihandelsbestimmungen war.

Der AB stellte dann anschließend fest, dass Sektion 609 der amerikanischen Gesetzgebung »eigentlich ein wirtschaftliches Embargo ist, dass von allen exportierenden Mitgliedern verlangt [...] im Wesentlichen dieselbe Richtlinie zu übernehmen«. ⁴⁴¹ > Hinweis Das war laut AB der Fall, und zwar aus folgendem Grunde:

Die Folge der Anwendung von Sektion 609 ist das Erstellen einer starren [...] Richtlinie, wonach Beamte der Vereinigten Staaten feststellen, ob Länder zertifiziert werden oder nicht, und demnach anderen Ländern das Exportrecht von Krabben in die Vereinigten Staaten gewähren oder vorenthalten.

Eine andere spezifische Politik und andere Maßnahmen, die ein Exportland getroffen haben kann, um Meeresschildkröten zu schützen und zu erhalten, werden in der Praxis nicht in Erwägung gezogen [...]. ⁴⁴² > Hinweis

Schließlich lautete das Urteil des AB, dass es den Vereinigten Staaten erlaubt sei, die Einhaltung einer Anzahl eigener Gesetze im Bereich des Umweltschutzes zu fordern, solange ihre Anwendung auf nichtdiskriminierende Weise stattfinde (wie vorgeschrieben am Anfang von Artikel XX), aber auch solange die Vereinigten Staaten sich zum Schutz von Meeresschildkröten den »ständigen ernsthaften Versuchen, eine multilaterale Vereinbarung zu erreichen«, widmeten. Das bedeutete, dass die Vereinigten Staaten nun eine formale Pflicht erhielten, aktiv mit einer Lobby politischen Druck auszuüben (und das »ständig ernsthaft« zu tun), um eine multilaterale Vereinbarung zustande zu bringen, die denselben Standards genügt wie die, die sie sich selbst gesetzlich auferlegt hatten. Denn:

Sektion 609 des Public Law 101–102 [...] ist gemäß Artikel XX des GATT 1994 rechters, solange die Bedingungen [...] erfüllt werden, nämlich die ständigen ernsthaften Versuche, eine multilaterale Vereinbarung zu erreichen.

Es ist auch deutlich geworden, dass der AB in seinen Urteilen das

Präzedenzprinzip anwendet,⁴⁴³ > Hinweis was auf die Häufung von Gesetzgebung hinausläuft.⁴⁴⁴ > Hinweis So liegt die Präzedenzwirkung dieses Urteils über Krabbenimport zum Beispiel darin, dass multilaterale Vereinbarungen oder Verträge einen internationalen Standard setzen. Das könnte implizieren, dass in Bereichen, in denen eine solche multinationale Vereinbarung tatsächlich zustande gekommen ist, die WTO ihre tatsächliche Einhaltung erzwingen könnte – eine Macht mit erheblichen Implikationen.

Außerdem kann die WTO diese Verträge jederzeit auch auf solche Staaten für anwendbar erklären, die entschieden haben, im juristischen Sinn keine Partei zu sein (wie es zum Beispiel mit den Vereinigten Staaten bezüglich dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge der Fall war). Es ist nicht schwer vorstellbar, dass dieses Prinzip auch auf Verträge über Menschenrechte für zutreffend erklärt wird – wie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte –, auf Verträge über Arbeitsbedingungen, wie sie aus den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hervorgehen, und sogar auf das Kyoto-Protokoll.⁴⁴⁵ > Hinweis

Die systematische Anwendung dieses Prinzips könnte weitreichende Folgen haben, und es könnte der WTO mit der Zeit sogar eine fast allumfassende Rolle in der inländischen Regelung geben.⁴⁴⁶ > Hinweis Eine solche Situation wird immer wahrscheinlicher, gerade jetzt, wo der AB in der bereits genannten Krabbenaffäre auch sogenannte *amicus curiae briefs* erlaubt hat.⁴⁴⁷ > Hinweis Dabei handelt es sich um Versuche von Drittparteien wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und multinationalen Unternehmen, die ergänzende Klagen oder Beweismaterial enthalten können (oder beides). Dadurch, dass Parteien, die keine Staaten sind, ein *locus standi* (Klagebefugnis) zugeteilt wird, hat die WTO sich die Tür für eine aktivere Handhabung von Völkerrecht in vollem Umfang geöffnet und ist endgültig über ihre Rolle als Schiedsgerichtshof zwischen Staaten hinausgewachsen. Sie ist ein vollwertiger Gerichtshof geworden, der sich allmählich mit der Handhabung des gesamten Völkerrechts beschäftigt.

⁴⁴⁸ > Hinweis

Diverse Handelskonflikte haben im Laufe der Jahre denn auch für »erhebliche Kontroversen« gesorgt, wie der Experte Peter van den Bossche es formuliert.⁴⁴⁹ > Hinweis Auf jeden Fall zeigen diese Fälle, wie ein ständiger Gerichtshof, der Handelskonflikte schlichtet, in der Praxis seine

Macht immer weiter ausweiten kann.

So hat der AB im September 2007 bestimmt, dass die Gesetzgebung der Europäischen Union, die genetisch manipulierte Organismen vom Lebensmittelmarkt fernhält, geändert werden soll. Das Urteil lautete:

Keine der betreffenden Sicherheitsmaßnahmen basiert auf einer Risikoanalyse.⁴⁵⁰ > Hinweis

In diesem Zusammenhang ist es irrelevant zu überprüfen, inwieweit der AB in seinem Urteil tatsächlich richtig urteilte. Außerdem lassen wir außer Betracht, ob in der Tat keine einzige der europäischen Maßnahmen auf einer »Risikoanalyse« basierte. Ich möchte nicht entscheiden, ob die Beschränkungen für genetisch manipulierte Organismen weiterhin angewandt werden sollen oder nicht. Es geht mir in erster Linie darum, dass ein internationaler Gerichtshof bestimmen darf, ob ausreichend Beweise geliefert wurden, um bestimmte Produkte als gefährlich einzustufen.⁴⁵¹

> Hinweis Es sind in diesem Fall nicht länger die nationalen Parlamente und Regierungen, die über das notwendige Maß und die Qualität einer »Risikoanalyse« entscheiden – das macht der AB.

Zweitens zeigt dieses Urteil, dass eine solche supranationale Organisation auch über die Frage, ob solches Beweismaterial eigentlich notwendig ist, entscheiden kann. Es könnten auch andere – nicht auf Beweismaterial basierte – Argumente gelten (zum Beispiel Argumente von religiöser, ethischer oder politischer Art, die nicht »zum Schutz der öffentlichen Moral notwendig sind« – sondern zum Beispiel nur wünschenswert).⁴⁵² > Hinweis

Ein anderes Beispiel für die supranationale Macht der WTO bietet der sogenannte *gambling case*.⁴⁵³ > Hinweis Hier war die Frage zu entscheiden, ob die in den Vereinigten Staaten geltende Gesetzgebung gegen Glücksspiele im Internet ein legitimer Schutz der »öffentlichen Moral« war. Wie Sonia Sotomayor argumentierte (derzeit Richterin am amerikanischen Obersten Gerichtshof, ehemalige Protokollführerin am selben Hof und Professorin an der Universität von New York):

Trotz der Notwendigkeit, die Reichweite der Ausnahmeklausel aufgrund der öffentlichen Moral zu beschränken, ging *Gambling* zu weit. Der Beschluss geht davon aus, wenigstens implizit, dass von Staaten, die sich auf die Verteidigung der öffentlichen Moral berufen, erwartet wird, dass sie Beweise vorlegen, dass vergleichbare Maßnahmen in anderen Staaten angewandt werden. Weitergeführt bis ins Extreme kann die *Gambling*-Doktrin so gelesen werden, dass Staaten öffentliche Moral nicht eigenverantwortlich definieren können.⁴⁵⁴ > Hinweis

Dasselbe kann man sich bezüglich der nationalen Gesetzgebung fragen, die die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften beschränkt. Ist das

theoretisch nicht genauso eine Einschränkung des freien Handels? Während der Verhandlungen über neue Vereinbarungen im Jahr 2005 wurde jedenfalls bereits ausführlich über die Frage gesprochen, ob westliche Länder die Visumbestimmungen für befristet tätige Arbeitskräfte erweitern müssen. »Wie kam es dazu, dass Einwanderung auf einmal auf dem Tisch der WTO landete?« fragte sich ein bestürzter Kommentator. Er fuhr fort:

Das Hickhack über Visa ist das soundsovielte Beispiel für die schleichende Erweiterung der Aufgaben der WTO. [...]

Die Regeln für den Welthandel sind nicht länger ausschließlich darauf gerichtet, Einfuhrzölle auf grenzüberschreitenden Güterverkehr abzuschaffen [...]. Jede inländische Gesetzgebung, einschließlich der Regelungen im öffentlichen Interesse, kann mit den Regeln der WTO als »ein ungerechtes Handelshindernis« angefochten werden.⁴⁵⁵ > Hinweis

Wie das Streben nach einem »*level playing field*«, also nach Chancengleichheit, es der Europäischen Union ermöglicht hat, ihre Macht nahezu unbegrenzt zu erweitern, so kann auch das Anfechten von »ungerechten Handelshindernissen« benutzt werden, um nahezu die ganze nationale Regelgebung zu überprüfen. Das allgemeine Prinzip verschafft der WTO eine grenzenlose Macht.

Nehmen wir die Urteile der WTO bezüglich Subventionen in Landwirtschaft und Technologie. Der AB entschied in einem Urteil vom 3. März 2005, dass amerikanische Baumwollsubventionen die internationalen Vereinbarungen über Subventionen in der Landwirtschaft verletzen.⁴⁵⁶ > Hinweis Aufgrund dieses Urteils könnten künftig auch die europäischen Landwirtschaftssubventionen für die WTO zur Diskussion gestellt werden. Landwirtschaftssubventionen verschaffen ja einen ungerechten Wettbewerbsvorteil – sie werden aber andererseits aus politischen und kulturellen Gründen von vielen europäischen Ländern für äußerst wichtig befunden. Nicht nur im ländlichen Frankreich, auch in den mehr von Industrie und Dienstleistung abhängigen Ländern wie den Niederlanden und Deutschland.

Etwas Ähnliches geschah bereits mit den europäischen Subventionen für technologische Industrien. Beispielsweise teilte am 18. Mai 2011 der Appellate Body in einem Urteil mit, dass die europäischen Subventionen für den Flugzeugbauer Airbus »schädliche Auswirkungen auf die Interessen der Vereinigten Staaten hatten« und dass daher die Europäische Union deshalb »geeignete Schritte unternehmen sollte, um diese schädlichen Auswirkungen zu beseitigen [...] oder die Subventionen einzustellen«. ⁴⁵⁷ > Hinweis

Waren die Vereinbarungen der WTO etwa unterschrieben worden, um solche Urteile zu ermöglichen? Ist es außerdem in einer Welt, in der der Flugverkehr von amerikanischen Riesen wie Boeing und Lockheed Martin dominiert wird – die bereits in den Jahren, bevor die WTO überhaupt existierte, staatliche Unterstützung erhielten –, nicht vollkommen berechtigt, dass europäische Staaten ihre Flugzeugindustrie unterstützen möchten?

In den 16 Jahren, die vergangen sind, seit der AB am 1. Januar 1995 ins Leben gerufen wurde, hat dieses Gericht Urteile in gut 300 Fällen gesprochen.⁴⁵⁸ > Hinweis Die zahlreichen Schlichtungsstellen der WTO, einschließlich des Schiedsgerichts, kommen ebenfalls auf etwa 300 Entscheidungen. Nicht in allen Fällen haben die Urteile zu einer Ausweitung der Macht der WTO oder zu einer Reichweitenvergrößerung dieser Vereinbarungen geführt. Aber mit jeder Sache, in der ein Urteil oder Schiedsspruch erging, wurde ein Präzedenzfall geschaffen und die Macht der WTO-Gerichtsbarkeit gestärkt.

Es liegt auf der Hand, dass in künftigen Fällen für den AB erneut ethische, politische oder umweltbezogene Fragen zur Sprache kommen werden. Denken wir dabei an Länder, die zum Beispiel künftig die Einfuhr von Viehzucht aus der Bioindustrie beschränken wollen, oder von Fleisch und Gemüse aus radioaktiv verseuchten Gebieten (wie Tschernobyl oder Fukushima). Oder an die Beschränkung auf rituell geschlachtetes Fleisch, ob halal oder kosher.

Auch werden sich Länder die Meinung des AB zum Beispiel zu Einfuhrbeschränkungen auf Produkte, die mit Kinderarbeit oder unter Wirtschaftssklaverei hergestellt wurden, anhören müssen. Und wenn westliche Länder Handelssanktionen gegen eine Diktatur im Nahen Osten aussprechen wollen, dann könnte das vielleicht nach den Regeln der WTO unmöglich werden.⁴⁵⁹ > Hinweis

Und was ist zu halten von kulturellem Protektionismus? Zum Beispiel gibt es in Frankreich eine gesetzliche Quote, die Radiosender dazu verpflichtet, dass ein gewisser Prozentsatz der gespielten Songs inländische Musik sein muss – das Gesetz verstößt offenkundig gegen das Prinzip des globalen Freihandels. Ob all diese Beschränkungen erlaubt sind oder nicht, ob Nationen ausländischen Firmen den ungehinderten Zugang zu ihren Binnenmärkten ermöglichen müssen oder nicht, ist nun nicht länger Sache der diversen Parlamente und demokratisch gewählten Regierungen, sondern liegt in den Händen der WTO und der sieben Entscheidungsträger des

Appellate Body.

Ziel dieses Kapitels war es nicht, zum Thema Freihandel einen bestimmten Standpunkt einzunehmen. Meine Meinung spielt dabei keine Rolle. Ziel war es, einmal mehr zu zeigen, dass keine der Stellungnahmen der supranationalen Organisationen an sich universell ist, dass heißt frei von politischer Beeinflussung und politischer Wirkung.

Mit der WTO wird ein neoliberaler Grundsatz – nämlich der globale Freihandel – institutionell verankert. Dieser Grundsatz ist nicht unumstritten, und man muss damit nicht einverstanden sein. Man kann dem Protektionismus durchaus etwas abgewinnen, und es gibt viele Ökonomen, die ihn unter gewissen Umständen für wünschenswert halten.⁴⁶⁰ > Hinweis Seit der Finanzkrise 2008 hat dieser Standpunkt noch an Attraktivität gewonnen.

Die Feindseligkeit der WTO gegenüber dem Protektionismus kann wirtschaftlich gesehen durchaus eine respektable Position sein. Ein universeller Ausgangspunkt ist sie aber gewiss nicht. Die Auffassung, dass Protektionismus prinzipiell nicht mehr zeitgemäß sei, lässt sich bestreiten. Es gibt Argumente dafür und dagegen.

Außerdem sind nicht immer wirtschaftliche Interessen ausschlaggebend. Es gibt viele Dinge, die strikt genommen in unserem wirtschaftlichen Interesse liegen würden und die wir dennoch unterlassen. Sogar wenn eine bestimmte Maßnahme zu wirtschaftlichem Wachstum führen würde, kann sie immer noch gegen bestimmte andere legitime Überlegungen verstoßen. Dabei muss auch der Freihandel an gewisse Regeln gebunden sein. Ist es verantwortbar, die Auslegung dieser Regeln einfach dem AB zu überlassen?

Die Alternative zur WTO soll allerdings keinesfalls ein unbeschränkter Protektionismus sein. 1913, als es noch keine supranationale Organisation gab, die den internationalen Handel koordinierte, wurden verhältnismäßig mehr grenzüberschreitende Investitionen getätigt als in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts.⁴⁶¹ > Hinweis

Es existieren bestimmt viele Mittelwege zwischen dem globalen Freihandel, den die WTO vertritt, und der Rückkehr zu einem extremen Isolationismus des autarkischen Staates.

5.2 Der UN-Sicherheitsrat

1816 schrieb Lord Byron:

Des Menschen Jahre zählte der Palmist:
Genug sind's, mehr als g'nug, so nicht gelogen
Das blut'ge Feld, das läng're Lebensfrist
Vorgreifend vielen Tausenden entzogen.
Von Millionen Zungen hört man's wogen,
Und noch der spät'sten Enkel Lipp' es lallt:
»Verbündte Völker hier die Schwerter zogen,
Die Väter siegten hier durch Kampfs Gewalt!«

Und das ist wahrlich viel, weil's nimmermehr verhallt. ⁴⁶² > Hinweis

Diese Strophe aus der Ballade *Child Harold's Pilgrimage* (*Junker Harolds Pilgerfahrt*) bezieht sich auf die Schlacht bei Waterloo, wo 1815 eine Koalition von hauptsächlich britischen und preußischen Truppen Napoleon besiegte und damit dessen Traum eines vereinten Europa vereitelte.

Es geschah mit Bezugnahme auf dieses Gedicht, dass Winston Churchill dem amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt den Begriff »United Nations« vorschlug, als Bezeichnung für die alliierten Streitkräfte, die die paneuropäischen Ambitionen der Nazis bekämpften. Und am 1. Januar 1942 verkündete die alliierte Koalition eine *Declaration by United Nations*, in der die Staatsoberhäupter ihre Entschlossenheit äußerten, die Achsenmächte zu besiegen und die nationale Souveränität der europäischen Nationalstaaten wiederherzustellen.

Die Alliierten verwendeten den Begriff auch weiterhin, und nach der Niederlage Deutschlands und Japans wurde in New York eine ständige internationale Organisation als Nachfolger des Völkerbundes gegründet: die United Nations Organization.

In vielerlei Hinsicht war die United Nations Organization (die sich selbst seit den 1950er-Jahren einfach »United Nations« nannte, als ob sie dem Status einer Organisation entwachsen war) gar nichts Neues. Das wichtigste Beratungsgremium, die Generalversammlung, war eine erweiterte Version der Versammlung des Völkerbundes – und die Charta von beiden berief sich auf die Grundsätze des klassischen Völkerrechts (siehe Kapitel 1 und 2).

Die Hauptarbeit der Vereinten Nationen bezieht sich auf das begleitende Organisieren internationaler Diplomatie und das Schaffen einer Plattform zum Besprechen globaler Fragen.

Beim Zustandekommen der UN kam aber eine neue Idee dazu, und das

war der Sicherheitsrat. Zum ersten Mal seit ihrem Aufschwung im 17. Jahrhundert akzeptierten nationale Staaten nun, dass eine internationale Instanz ihre Militärinterventionen genehmigen oder ablehnen durfte, und sogar eigenmächtig Militärinterventionen einleiten konnte. Es war der Sicherheitsrat, der die UN zu viel mehr machte als nur »einer Institution, um Beziehungen zwischen Staaten in Gang zu halten«. ⁴⁶³ > Hinweis Was machte diese Revolution in der internationalen Politik möglich?

Es waren in der Hauptsache zwei Gründe. Erstens erkannte man in vielen Staaten nach den Verwüstungen und Massenmorden des Zweiten Weltkriegs die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit. Es existierte das Gefühl, dass das Scheitern des Völkerbundes auf irgendeine Art und Weise zum Ausbrechen des Krieges beigetragen habe und dass ein intensivierter internationaler Aufseher künftig ähnliche Katastrophen vermeiden könnte. ⁴⁶⁴ > Hinweis Zweitens, und dieser Grund war weniger idealistisch: Der Sicherheitsrat sollte den fünf ständigen Mitgliedern zu einer nie gekannten Machtposition in der Nachkriegswelt verhelfen. Sie würden künftig alle internationalen Konflikte kontrollieren, während sie gleichzeitig mit ihrem Vetorecht ihr eigenes Auftreten der Kontrolle des Rates würden entziehen können. Der Sicherheitsrat verhalf seinen Mitgliedstaaten also zu einer solideren Machtbasis. Diese Länder übernahmen damit die Rolle von »Weltpolizisten«, wie Franklin D. Roosevelt es nannte. ⁴⁶⁵ > Hinweis

Wenn der Sicherheitsrat unter Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen feststellt, dass eine Situation als »eine Bedrohung oder ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung« gesehen werden muss, ⁴⁶⁶ > Hinweis dann kann der Sicherheitsrat schließlich übergehen zu:

Maßnahmen mithilfe von Luft-, See- oder Landstreitkräften zur Wahrung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit. ⁴⁶⁷ > Hinweis

Es ist wichtig, noch einmal auf das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs, Russlands und Chinas – zurückzukommen. Dieses Vetorecht bedeutet, dass der Sicherheitsrat bezüglich dieser fünf ständigen Mitglieder nicht über supranationale Kompetenzen verfügt. Für sie ist er keine supranationale Organisation.

Die Grundlage des Systems der UN ist, dass die Mitglieder dem Recht, gegeneinander Gewalt anzuwenden, abgeschworen haben. Artikel 2 Absatz 4 der Charta besagt: »Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen

Beziehungen jede Androhung oder Anwendung von Gewalt.« Da die Charta in Ergänzung dieser Regel nur »das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung« anerkennt (Artikel 51), muss daraus folgen, dass Artikel 42 des Kapitels VII die einzige andere legitime Form der Gewaltanwendung dem Sicherheitsrat anvertraut.

Das bedeutet, dass ein Beschluss einer nationalen Regierung oder eines nationalen Parlaments, Gewalt anzuwenden – so er nicht als direkte Selbstverteidigung verstanden werden kann –, ab jetzt die Genehmigung des Sicherheitsrates erfordern würde. Und diese Genehmigung erfolgte vorbehaltlich des Rechts der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs, Russlands oder Chinas, eine solche Resolution mit einem Veto zu blockieren.

Der Beginn des Kalten Krieges gleich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bedeutete, dass der Sicherheitsrat ständig tief gespalten war. Wie Rosemary Righter zu Recht sagte, waren die Vereinten Nationen »für die tatsächlichen Spannungen in der Welt nach 1945 schlecht geeignet«. ⁴⁶⁸

> Hinweis Mit zwei sich gegenüberstehenden Machtblöcken stagnierten die Abstimmungen ständig.

Deshalb waren Resolutionen des Sicherheitsrats in den ersten 40 Jahren seines Bestehens wenig effektiv – oder ihre Annahme wurde schlichtweg durch die Vetomächte blockiert.

Bis zum Fall der Berliner Mauer genehmigte der Sicherheitsrat nur ein einziges Mal die Anwendung von Gewalt, und das war, als der Vertreter der Sowjetunion zufällig nicht anwesend war: Der 25. Juni 1950 war nicht nur der Tag, an dem nordkoreanische Truppen in Südkorea einfielen, es war auch der Tag, an dem der Sicherheitsrat in einer Eilsitzung zusammenkam und ein Ultimatum an Nordkorea stellte, was schließlich zu einer von den Vereinten Nationen sanktionierten Militärintervention führte. ⁴⁶⁹

> Hinweis

Nach diesem Ereignis ließ Russland nie mehr eine Sitzung des Sicherheitsrats aus, und der Sicherheitsrat genehmigte keine einzige Resolution mehr, die die Anwendung von Gewalt nach Kapitel VII erlaubte – obwohl in diesen Jahren durchaus entsprechende Konflikte zu verzeichnen waren. Die Anzahl an militärischen Auseinandersetzungen war sogar so groß, dass die Ansicht vertreten wurde, die Vertragsbestimmungen der UN hätten ihre Gültigkeit verspielt, wo sie doch so viele Jahre nicht angewandt worden waren. Diese Argumentation fußte auf dem Grundsatz *non usus*,

einem der ältesten Grundsätze im Vertragsrecht, formal festgelegt von den Römern: Wenn eine Regel jahrelang nicht angewandt wird, dann wird es zu Gewohnheitsrecht, diese Regel weiterhin zu ignorieren.⁴⁷⁰ > Hinweis

Besieht man sich die vielen offensichtlichen Verletzungen des Verbots, Gewalt anzuwenden, die ohne Missbilligung – geschweige denn mit Genehmigung – des Sicherheitsrats stattgefunden haben (die russischen Interventionen in Ungarn und in der Tschechoslowakei, der Sechstagekrieg, der Vietnamkrieg, der Jom-Kippur-Krieg, die russische Invasion von Afghanistan, der Falklandkrieg, der Iran-Irak-Krieg, die NATO-Intervention im Kosovo, um nur einige zu nennen), dann kann kaum behauptet werden, dass es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts so etwas gab wie »Völkerrecht«, dessen Einhaltung in irgendeiner Weise durch den Sicherheitsrat oder die Charta der Vereinten Nationen beeinflusst wurde.⁴⁷¹

> Hinweis

Es kann wahrlich nicht behauptet werden, dass alle Militärinterventionen seit 1945 ausschließlich aufgrund des Rechts auf Selbstverteidigung unternommen wurden. Drei Beispiele:

Erstens der Einmarsch Vietnams 1978 in Kambodscha (damals noch Kampuchea genannt). Diese Invasion fand statt, während sich herausstellte, dass die UN nicht in der Lage waren, die Massenmorde, die seit 1975 in Kambodscha von den Roten Khmer verübt wurden, zu verurteilen. Die vietnamesische Regierung installierte ein Marionettenregime und machte den Schlächtereien ein Ende. Die einzige Antwort der Vereinten Nationen kam am 13. Oktober 1980, als die Generalversammlung gegen einen Antrag stimmte, dem Vertreter des Regimes der Roten Khmer (das die tatsächliche Macht in dem Moment bereits dem vietnamesischen Marionettenregime hatte abtreten müssen) den Sitz bei den Vereinten Nationen abzuerkennen.

⁴⁷² > Hinweis

Ein zweites Beispiel ist der präventive israelische Luftangriff 1981 auf die irakischen Nuklearinstallationen, in denen nach Aussage Israels (und vieler anderer) Nuklearwaffen hergestellt wurden. Israel wurde für diese Aktion vom Sicherheitsrat am 19. Juni 1981 mit einer Resolution verurteilt, weil der Irak den Atomwaffensperrvertrag unterschrieben hatte und der Militärangeiff von Israel »eine deutliche Verletzung der Charta der Vereinten Nationen und der Normen für internationales Verhalten war«.⁴⁷³

> Hinweis

Das dritte Beispiel ist die am 25. Oktober 1983 von den Vereinigten Staaten unternommene Invasion von Grenada. Die kleine Karibikinsel stand zu dieser Zeit unter der Führung des Kommunisten Maurice Bishop und war laut amerikanischen Geheimdiensten dabei, eine kubanische Militärbasis einzurichten. Die Generalversammlung stimmte mit 122 Stimmen für eine Resolution – bei 9 Gegenstimmen und 27 Enthaltungen –, die die bewaffnete Intervention in Grenada »zutiefst bedauerte« und sie als »eine grobe Verletzung des Völkerrechts und der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität dieses Staates« bezeichnete (eine vergleichbare Resolution wurde im Sicherheitsrat besprochen, stieß dort aber – nicht überraschend – auf ein Veto der USA).⁴⁷⁴ > Hinweis

Keine dieser Militärinterventionen war eindeutig unrecht. Die erste wurde (zum Teil) unternommen, um einem Genozid ein Ende zu setzen; die beiden anderen wurden von westlichen Demokratien aufgrund einer Einschätzung ihrer vitalen nationalen Interessen ausgeführt. Es ist unwahrscheinlich, dass (mächtige) Länder sich künftig solcher Interventionen enthalten werden; und es ist genauso unwahrscheinlich – und auch nicht wünschenswert –, dass der Sicherheitsrat diese Aktionen im Namen »der Weltgemeinschaft« künftig als ausführendes Organ übernehmen wird. Deshalb wird sich die unklare Interpretation der Anwendung von Gewalt in der Charta der UN in absehbarer Zukunft auch nicht ändern.

Nach dem Zusammenbruch des Sowjetregimes ergab sich aber eine wichtige Wendung: Am 11. September 1990 kündigte George H. Bush eine »neue Weltordnung« an, in der internationale Interventionen vom Sicherheitsrat sanktioniert würden. Weniger als ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer erklärte Bush Sr. in einer Ansprache an den amerikanischen Kongress:

Es ist deutlich, dass kein einziger Diktator sich noch auf die Ost-West-Konfrontation verlassen kann, um ein gemeinsames Auftreten der Vereinten Nationen gegen Aggression zu vereiteln.⁴⁷⁵

> Hinweis

Bush kündigte an, dass »eine neue Partnerschaft von Nationen begonnen hat« und dass »wir heute einen einzigartigen und außergewöhnlichen Moment erleben. So ernst die Krise am Persischen Golf ist, so bietet sie zugleich die Gelegenheit, uns auf eine geschichtliche Periode der Zusammenarbeit zuzubewegen. Aus diesen schwierigen Zeiten [...] kann eine neue Weltordnung hervorgehen: eine neue Ära – freier von der Bedrohung durch Terror, stärker im Streben nach Gerechtigkeit und sicherer

bei der Suche nach Frieden.«

Bush erwartete das Aufkommen

einer Welt, die anders ist als die, die wir bisher kannten. Eine Welt, in der die Herrschaft des Rechts das Gesetz des Dschungels ersetzt. Eine Welt, in der wir die gemeinsame Verantwortung für Freiheit und Gerechtigkeit erkennen. Eine Welt, in der der Starke die Rechte des Schwachen respektiert.

Und das war laut Bush alles der Fall, weil

wir jetzt Vereinte Nationen in Aussicht haben, die in der Lage sind, das zu tun, was den Gründern vorschwebte.

Diese Worte geben zweifellos einen schönen Traum wieder, der viel Begeisterung für den Supranationalismus auslöste: eine Gemeinschaft von Nationen, alle gleichermaßen gerecht, die sich gemeinsam einsetzen für die gemeinsame Zukunft der Menschheit. Aber nach dem »Erfolg« im Bemühen, die Unterstützung der UN für die Invasion in den Irak zu gewinnen, stellte sich heraus, dass das Nachspiel genauso frustrierend war wie bei den anderen Operationen unter UN-Flagge. Saddam Hussein kümmerte sich herzlich wenig um die Bedingungen des Waffenstillstands. Die Organisation, die mit der Aufgabe beauftragt war, die Einstellung des irakischen Programms für Massenvernichtungswaffen zu beaufsichtigen, UNSCOM, beschwerte sich immer wieder über die Obstruktion des irakischen Regimes. Dennoch versagten die UN weiterhin beim Verhängen von neuen Sanktionen.

Auch beim Genozid in Ruanda (1994) schafften es die UN nicht, adäquat zu reagieren. Obwohl der Sicherheitsrat 2000 die Verantwortung für »das Versagen beim Versuch, die Massaker zu unterbinden« auf sich nahm ⁴⁷⁶

⁴⁷⁷ > Hinweis und der damalige Undersecretary-General für Friedensmissionen, Kofi Annan, später eingestand, dass er »mehr hätte tun können und müssen«, ⁴⁷⁸ > Hinweis wurde er 1996 dennoch Generalsekretär der Vereinten Nationen. ⁴⁷⁸ > Hinweis

Trotz seiner mangelhaften Schlagkraft übt der Sicherheitsrat auf dem Papier zwei Formen supranationaler Macht aus: Erstens kann der Rat einen Krieg beginnen, wenn er der Meinung ist, dass der sogenannte »internationale Frieden und die Sicherheit« bedroht werden; und zweitens kann der Rat die Anwendung von Gewalt durch Mitgliedstaaten dadurch verurteilen, dass er Sanktionen verhängt oder zur Militärintervention gegen sie aufruft.

Ein drittes wichtiges Machtmittel des Sicherheitsrats ist das Verhängen

von Sanktionen, wenn bestimmte Länder sich in den Augen des Rats schuldig gemacht haben, ihre internationalen rechtlichen Verpflichtungen zu verletzen. Ein Beispiel ist der Fall, den Nicaragua beim Internationalen Gerichtshof angezeigt hat⁴⁷⁹ > Hinweis (siehe auch Kapitel 4.4). Damals wurden die Vereinigten Staaten wegen der Unterstützung der Rebellen, die sich gegen das prokommunistische Regime aufgelehnt hatten, zur Zahlung von Schadensersatz verurteilt.

Die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten sich aus der Sache zurückgezogen hatten und die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs nicht anerkannt hatten, hielt den Sicherheitsrat nicht davon ab, eine Resolution zu erlassen, in der gefordert wurde, dass sich die USA nach dem Urteil des Internationalen Gerichtshofs richten sollten.

Selbstverständlich konnten die USA diese Resolution mit ihrem Veto blockieren. Wenn aber ein anderes Land, ohne Vetorecht im Sicherheitsrat, sich in der gleichen Position wie die Vereinigten Staaten befunden hätte, dann hätte das Land Sanktionen auferlegt bekommen können. In der Theorie muss sich das nicht auf Urteile des Internationalen Gerichtshofs beschränken; der Sicherheitsrat kann auch den Urteilen von anderen internationalen Organisationen, die von den Vereinten Nationen unterstützt oder anerkannt werden – wie Urteilen der ILO oder des Menschenrechtsrats –, auf diese Weise Nachdruck verleihen.

Es ist höchst unwahrscheinlich, dass der Sicherheitsrat ein Urteil fällen wird, das gegen die vitalen Interessen westlicher Staaten verstößt. Die betehenden Vetorechte und Allianzen werden vermutlich verhindern, dass europäische Länder ernsthaft unter Druck gesetzt werden. Das währt aber nur so lange, wie sie über die drei Möglichkeiten verfügen, Veto einzulegen (durch die Vereinigten Staaten, durch Großbritannien und durch Frankreich).

Wenn einer der Reformvorschläge, die gelegentlich eingebracht werden, dafür sorgen würde, dass das Vetorecht künftig periodisch oder auf Empfehlung der Generalversammlung wechseln würde, dann wäre eine Gemengelage geschaffen, aus der sich – weil der Sicherheitsrat über supranationale Kompetenzen verfügt – eine gefährlich unberechenbare Politik entwickeln könnte.⁴⁸⁰ > Hinweis

5.3 Die Europäische Union

Die Europäische Union ist die komplexeste der in diesem Buch besprochenen supranationalen Organisationen. Sie funktioniert auf vielen Ebenen gleichzeitig, und ihre interne Struktur ist auf eine ziemlich planlose Art Schritt für Schritt zustande gekommen – was genau wie in einer alten Stadt zu überraschenden Perspektiven, verwinkelten Straßen und unerwarteten Sackgassen führt.⁴⁸¹ [> Hinweis](#)

Es gibt übrigens drei »Lesarten« der EU, von denen nur die dritte die »supranationale« ist. Zuerst gibt es diejenigen, die behaupten, dass die jetzige EU, so unvollkommen sie auch sei, ein erster Schritt in Richtung der »Vereinigten Staaten von Europa« sei, das heißt: eines europäischen föderalen Staates. Wie ich erklärt habe, sind diese Menschen keine Supranationalisten, sondern möglicherweise akzeptieren sie die jetzige, supranationale EU als notwendige, intermediäre Phase zwischen den alten Nationalstaaten und einem neuen, europäischen föderalen Nationalstaat der Zukunft. Der ehemalige belgische Premierminister Guy Verhofstadt fällt in diese Kategorie, genau wie Professor Andreas Kinneging der Universität Leiden, Professor für Rechtsphilosophie. Diese Leute sehen die EU unter dem, was ich den »föderalen Blickwinkel« nenne.⁴⁸² [> Hinweis](#)

Dann gibt es diejenigen, die die EU an erster Stelle als Organisation zwischenstaatlicher wirtschaftlicher Kooperation sehen, nicht wesentlich anders als eine Freihandelszone. Diese Leute wollen die supranationale Macht der EU, wie die Macht rund um die Währungsunion, minimalisieren. In England und Dänemark findet diese Betrachtungsweise viele Anhänger. Ich nenne sie den »konföderalen Blickwinkel«.

Weder die Föderalisten noch die Konföderalisten plädieren für Supranationalismus. Im Gegenteil: Beide Gruppen halten immer noch am Gedanken von Staatssouveränität fest. Die Konföderalisten versuchen, so viel wie möglich auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu halten; die Föderalisten wollen es auf europäische Ebene bringen.

Außerdem sind sowohl Föderalisten als auch Konföderalisten mit der jetzigen EU unzufrieden. Für die Konföderalisten macht die EU zu viel: Das einfache Straffen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist bereits lange nicht mehr Kernaufgabe der EU, und die unerhörte Menge an Gesetzen, die die EU produziert, hat immer weniger mit Wirtschaftsfragen zu tun. Für die Föderalisten hingegen bleibt die EU ein viel zu schwacher politischer Verband. Offiziell zeigt sie keine Ambitionen, zu einem neuen, souveränen Staat heranwachsen zu wollen. Das europäische

»Grundgesetz« gibt es nicht, der europäische »Präsident« ist ein grauer Technokrat, eine Nationalhymne fehlt und so weiter.

Die EU verwirft sowohl den Föderalismus als auch den Konföderalismus – sie fordert für sich selbst keine Souveränität ein, verwehrt sie aber trotzdem ihren Mitgliedstaaten; dadurch ist die Europäische Union das supranationale Projekt *par excellence*. Ihr endgültiges Ziel, wie es zur Genüge von den entsprechenden europäischen Eliten beschrieben wurde, ist, was Karl Jaspers »die Negation des Staatsbegriffs« nannte: ⁴⁸³ > Hinweis

Die EU existiert nicht, um eine europäische Souveränität zu schaffen, sondern um die Grenzen, die Souveränität und die Staatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten in Rauch aufgehen zu lassen. Sie steht der Idee einer zentralen politischen Entscheidungsmacht grundsätzlich feindlich gegenüber. Stattdessen wird innerhalb der EU die Entscheidungsmacht über viele verschiedene Instanzen verteilt, sodass keiner mehr weiß, wo genau die Beschlüsse gefasst werden. »*Multilevel jurisdiction*« nennt man das.

In Ansprachen und Schreiben, die sich mit der EU befassen, begegnet man denn auch oft den folgenden Aussagen:

1. Die EU wird nie ein Staat werden.
2. Wir brauchen ein starkes, vereintes Europa.

Als ob es keinen evidenten Kontrast zwischen diesen beiden Sätzen geben würde; mehr noch, als ob sie sich gegenseitig nicht logisch ausschlossen. ⁴⁸⁴

> Hinweis Es ist nicht neu oder »supranational«, die Existenz einer geteilten europäischen Kultur anzuerkennen oder zu glauben, dass europäische Länder auf der Weltbühne gemeinsame Interessen haben und zusammenarbeiten müssen. Bereits im frühen Mittelalter wurde das explizit getan. ⁴⁸⁵ > Hinweis

In einer nahezu kontemporären Beschreibung der Schlacht von Poitiers 732 finden wir zum Beispiel bereits Hinweise auf »die Menschen aus Europa«, die die Zelte der ins Land dringenden Sarazenen sehen und eine Niederlage befürchten. ⁴⁸⁶ > Hinweis

In den darauffolgenden Jahrhunderten existiert die Idee einer gemeinsamen europäischen Identität (anstatt eines Europa als nur eines »geografischen Konzepts«, wie es Bismarck gesagt hätte, ⁴⁸⁷ > Hinweis weiter – von der Krönung Karls des Großen bis zu den Kreuzzügen und der Entdeckung der Neuen, außereuropäischen Welt.

Die Reformation und die darauffolgenden Religionskriege brachen die

politische Macht des Vatikans, aber nichtsdestoweniger inspirierten die Schlacht um Wien (1521) und die Schlacht von Lepanto (1571), sowie die Belagerung von Wien (1683) die Einwohner des Abendlandes dazu, die Bedeutung ihres gemeinsamen römisch-christlichen Kulturguts zu erkennen.

Papst Pius II. schrieb 1458 ein Buch mit dem Titel *Europa*, in dem er die Lobeshymne auf diese gemeinsame Kultur anstimmt und zu einem neuen Kreuzzug gegen die Türken aufruft – die ja einige Jahre zuvor Konstantinopel erobert hatten.⁴⁸⁸ > Hinweis Der Herzog von Sully, Minister des französischen Königs Heinrich IV., schlug im selben Sinne die Schaffung eines »Hohen Rates« vor, in dem die europäischen Staatsoberhäupter zusammenkommen. Der Rat sollte in Venedig tagen und die direkte Verfügungsgewalt über eine Streitmacht erhalten, welche den Europäern dazu verhelfen würde, sich gegen das Osmanische Reich zu verteidigen.⁴⁸⁹ > Hinweis

Napoleon ging noch einen Schritt weiter. Während seines Exils auf St. Helena schaute er auf die schrecklichen und langwierigen Kriege, die er Europa gebracht hatte, und kam zu dem Schluss, dass diese Kriege die Vereinigung der verschiedenen Staaten des Kontinents zum Ziel gehabt hätten. Sein Biograf und Gefährte auf der Insel, Emmanuel Comte de Las Cases, notierte:

Das, was Napoleon für die Nachkommen, für die Interessen und für das Wohl von Europa wollte, waren dieselben Prinzipien, überall identisch, ein europäisches Gesetzbuch, einen europäischen Obersten Gerichtshof für alle Irrtümer – so wie unsere Obersten Gerichtshöfe die Irrtümer unserer Gerichte korrigieren –, eine gemeinsame Währung, dieselben Maße, dieselben Gesetze und so weiter.⁴⁹⁰ > Hinweis

Laut Las Cases erwartete Napoleon, dass Europa »bald wahrlich eine einzige Nation würde, und alle, die frei den Kontinent bereisten, würden sich immer im selben Vaterland befinden«. ⁴⁹¹ > Hinweis

Auch im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts bestand eine große Begeisterung für die politische Einigung Europas – auch wenn dieses Jahrhundert oft als »nationalistisch« beschrieben wird. Madame de Staël, Oswald Spengler und Victor Hugo – sie alle sprachen von der Einigung Europas.⁴⁹² > Hinweis Außerdem gab es nach wie vor eine europäische Aristokratie, die untereinander heiratete, sodass die gesellschaftliche Oberschicht weiterhin »europäisch« orientiert war. Die großen Stilentwicklungen in der Kunst – wie Barock, Romantik, Impressionismus – waren europäische Entwicklungen; es gab eine europäische Haute Couture

und eine europäische intellektuelle Debatte. Die Reihe der Beispiele ließe sich noch lange fortsetzen.

Im Jahre 1923 veröffentlichte Graf Richard Coudenhove-Kalergi ein Manifest mit dem Titel *Paneuropa* ⁴⁹³ > Hinweis, in dem auch er für die Einigung Europas plädierte. In seinen Augen waren die verschiedenen europäischen Staaten, die nach dem Ersten Weltkrieg die europäische Kultur vertraten, nicht stark genug, um sich gegen »die wachsenden außereuropäischen Weltmächte« zur Wehr zu setzen. ⁴⁹⁴ > Hinweis

Auch Adolf Hitler beschäftigte sich mit der Einigung Europas. In einem Gespräch mit dem finnischen Außenminister, Rolf Witting, hatte er gesagt, dass »es langsam klar wurde, dass die europäischen Länder zusammengehörten wie eine große Familie von Ländern«. Goebbels sagte: »Ich bin überzeugt, in 50 Jahren wird man nicht mehr nur in Ländern denken«. ⁴⁹⁵ > Hinweis (Siehe auch Kapitel 8.1.)

Die Idee von der Einheit Europas, die die Amerikaner, Churchill, der Elsässer Robert Schuman und der Franzose Jean Monnet wie viele andere nach dem Zweiten Weltkrieg verbreiteten, war deshalb nichts Neues. ⁴⁹⁶ > Hinweis In den ursprünglichen Plänen dominierte die Idee von den föderalen Vereinigten Staaten von Europa. Das war die föderale oder präsupranationale Phase. In seiner Erklärung vom 9. Mai 1950 sagte Robert Schuman zum Beispiel:

Frankreich, das sich seit mehr als 20 Jahren zum Vorkämpfer eines Vereinten Europa macht, hat immer als wesentliches Ziel gehabt, dem Frieden zu dienen. Europa ist nicht zustande gekommen, wir haben den Krieg gehabt.

[...] Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird sofort die Schaffung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung sichern – die erste Etappe der europäischen Föderation.

[...] Dieser Vorschlag wird zur Schaffung einer europäischen Föderation führen, ohne die der Frieden nicht bewahrt werden kann. ⁴⁹⁷ > Hinweis

Auch Jean Monnet war Befürworter einer europäischen Föderation. Bereits 1943 hatte er argumentiert: »Es wird keinen Frieden in Europa geben, wenn der Wiederaufbau der Staaten auf der nationalen Souveränität beruht [...]. Die Länder Europas sind zu klein, um ihren Völkern den Wohlstand und die soziale Entwicklung zu sichern, die erforderlich sind. Die europäischen Staaten müssen eine Föderation oder eine »europäische Entität« bilden, die sie auch zu einer wirtschaftlichen Einheit machen wird.«

In einer Notiz vom 3. April 1952 soll er erneut geschrieben haben: »Die

Fusion (wirtschaftlicher Funktionen) würde die Länder dazu zwingen, ihre Souveränität in der eines einzigen europäischen Staates aufgehen zu lassen.«

498 > Hinweis

Es war nicht nur ein Ideal, ein vereintes, föderales Europa zustande zu bringen. Es wurde auch als Notwendigkeit erfahren. In dem Maße, wie der Kalte Krieg eskalierte, wurde ein demilitarisiertes Deutschland unhaltbar. Die unvermeidliche Wiederbewaffnung wurde mit einem Plan verbunden, die Souveränität Deutschlands zu beschneiden, sodass ein neuer Krieg zwischen Deutschland und Frankreich, mit den Worten von Schuman, »nicht nur undenkbar, sondern unmöglich« würde. ⁴⁹⁹

> Hinweis

Der ursprüngliche Plan – der Plan für ein föderales Europa – sah die Gründung von drei Organisationen vor: einer Gemeinschaft für Kohle und Stahl, einer Verteidigungsgemeinschaft und einer politischen Gemeinschaft.

Die erste, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), sollte einen gemeinsamen Markt für die zwei wichtigsten Produkte einer Kriegswirtschaft zustande bringen: Kohle und Stahl. Eine »Hohe Behörde« mit Sitz in Luxemburg sollte beaufsichtigen, dass in allen Mitgliedstaaten die gleichen Preise für diese Produkte berechnet würden. Ein- oder Ausfuhrzölle sollten abgeschafft, Handelsbarrieren beseitigt werden.

Mit der zweiten Organisation, der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), sollte eine europäische Armee unter einem zentralen Kommando aufgestellt werden. ⁵⁰⁰

> Hinweis

Die dritte Organisation, eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG), sollte ein direkt gewähltes Parlament ins Leben rufen (»eine Kammer der Völker«), einen von den nationalen Parlamenten ernannten Senat und eine zentrale Exekutive, die in den Parlamenten zur Rechenschaft gezogen werden könnte. Zusammen hätten diese drei Organisationen zu einer nahezu kompletten souveränen Staatsstruktur geführt: Das europäische Projekt wäre dann nicht »supranational« geworden, sondern schlichtweg »föderal«. ⁵⁰¹

> Hinweis

Nur der mildeste dieser drei Vorschläge, die EGKS, erblickte schließlich realiter das Licht der Welt. Obwohl die Vertragstexte für die EVG und die EPG formuliert waren, wurde der Plan für die EVG verworfen, nachdem das französische Parlament – auf Initiative von der Partei von Charles de Gaulle – anfang, die »Marseillaise« zu singen, als der Vertragstext 1954 diesem

Parlament vorgelegt wurde.⁵⁰² > Hinweis Über den EPG-Vertrag wurde noch nicht einmal mehr weiter beraten.

Der Architekt dieser drei Verträge war der bereits genannte Jean Monnet, Sprössling einer Familie von Cognac-Produzenten. Er hatte bereits von klein auf von einem vereinten Europa geträumt, und ihm war vollkommen klar, dass diese drei Verträge zusammen die politische Integration des Kontinents bewirken würden (neue historische Untersuchungen zeigen auch, dass Monnet aller Wahrscheinlichkeit nach von der CIA unterstützt wurde⁵⁰³ > Hinweis). Jetzt, wo sein großer Plan offensichtlich scheiterte, widmete Monnet seine Energie der wirtschaftlichen Integration – die letztlich in die Unterzeichnung der Römischen Verträge (1957) und damit in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mündete.⁵⁰⁴ > Hinweis

Damit hatte sich der Schwerpunkt der europäischen Einigung von der politischen zur wirtschaftlichen Integration verschoben. Das Endziel der Zusammenarbeit wurde immer unklarer. Während Jean Monnet anfangs noch eingestanden hatte, dass er einen föderalen Staat anstrebte, fing er jetzt an, von einer »offenen Zukunft« zu reden. Es könnte sogar schädlich sein, hier zu viele kritische Fragen zu stellen, behauptete er. Das folgende Zitat ist typisch für die Prosa, die seitdem von Befürwortern des europäischen Projekts hervorgebracht wurde:⁵⁰⁵ > Hinweis

Heute die endgültige Gestalt der Europäischen Gemeinschaft, die wir als Prozess des Wandels gewollt haben, vorzeichnen zu wollen, ist ein Widerspruch in sich. Das Resultat vorwegnehmen bedeutet den Erfindungsgeist zu blockieren. Im Fortschreiten werden wir neue Horizonte entdecken.⁵⁰⁶ > Hinweis

Einfach fortschreiten also, ohne zu fragen wohin. Nicht länger war es das offizielle Ziel der Befürworter der europäischen Integration, schließlich bei den »Vereinigten Staaten von Europa« anzukommen. Der ehemalige Wirtschaftsberater des europäischen Kommissionspräsidenten José Barroso, Paul de Grauwe, sagte in einem Interview mit der belgischen Zeitung *De Morgen* am 18. März 2006: »Mit Ausnahme eines Don Quichote wie Guy Verhofstadt [...] sehe ich keinen, der für die Sache einer politischen Einheit eintritt ...«⁵⁰⁷ > Hinweis

Immer wieder steuern Befürworter der EU auf Supranationalismus zu, nicht auf Föderalismus. Sie winden sich wie ein Aal, um deutlich zu machen, dass »die Europäische Union kein Staat ist und [...] das auch nie werden wird«, mit den Worten von Robert Cooper, politischer Berater von Javier Solana im Jahr 2007;⁵⁰⁸ > Hinweis dass Föderalismus nicht das angestrebte

Endziel der europäischen Einigung ist oder dass ein solches Endziel tatsächlich unrealistisch ist;⁵⁰⁹ > Hinweis dass, wie Königin Beatrix 2007 schrieb, »Europa ein Werdegang ist, von dem die Konturen im Voraus nicht abgegrenzt werden oder gar genau vorhergesagt werden können«; und dass »die weitere Einigung von Europa nicht bedeutet, dass nationale Kultur und nationale Identität an Interesse einbüßen. Im Gegenteil: Eigene Sprache, eigene Kultur, kurzum Eigenheit und Selbstbewusstsein sind von wesentlicher Bedeutung.«⁵¹⁰ > Hinweis

Kein Staat also, wie wir ihn kennen: mit einer geteilten Nation, einer zentralen Souveränität, mit klar abgegrenzten Kompetenzen, einem direkten demokratischen Mandat und so weiter; aber auch keine Arbeitsgemeinschaft von souveränen Staaten. Etwas dazwischen.

Laut den Befürwortern könnte jedes Land in Europa (einschließlich der Türkei) Mitglied dieser hybriden, supranationalen Konstruktion werden. Die Europäische Union wird ja eh »nie ein Staat werden«. Somit sprach Tony Blair in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005 über »die neuen Regeln, die ein Europa von 25 und irgendwann 27, 28 und mehr Mitgliedstaaten beherrschen müssen«⁵¹¹ > Hinweis – als ob die Anzahl ewig weiter ansteigen könnte. Er sprach auch von der Angst, dass Europa möglicherweise aufhören könnte, sich auszubreiten, und sich auf Mitgliedstaaten beschränken würde, die ein kulturelles Erbe teilen (was die Türkei definitiv ausschliesse). In diesem Fall nämlich würde Europa laut Blair »enger werden, in sich gekehrter, während diejenigen Zulauf fänden, die nicht in der Tradition des europäischen Idealismus stehen, sondern in der des veralteten Nationalismus und der Fremdenfeindlichkeit.«⁵¹² > Hinweis

Es gibt sogar einen EU-Erweiterungskommissar. Es ist nicht überraschend, dass jemand mit einer solchen Tätigkeitsbeschreibung – wie der finnische Ökonom Olli Rehn, der diese Position von 2004 bis 2009 innehatte – den Wunsch äußerte, dass Europa sich erweitern solle. In einer Rede vom 28. April 2009 sagte er:

Wenn die positiven Erfahrungen mit den zwölf zentraleuropäischen und den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten uns etwas gelehrt haben, dann das, dass die Zukunft womöglich genauso vorteilhafte Entwicklungen für den westlichen Balkan und die Türkei bietet.⁵¹³ > Hinweis

Kurzum: Die EU hat keine Schritte unternommen, um die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten an sich zu ziehen, klare Grenzen zu beschreiben oder im europäischen Kulturraum zu verbleiben. Stattdessen will man die

Souveränität »bündeln«⁵¹⁴ > Hinweis , die europäische Kultur mit der außereuropäischen Länder wie der Türkei verschmelzen und die zentrale, transparente Entscheidungsfindung, die für Demokratien so charakteristisch ist, allmählich ganz verschwinden lassen.

Bezeichnend dafür ist auch, dass der 9. Mai, der Tag, an dem Robert Schuman in seiner berühmten Erklärung dazu aufrief, ein »vereintes Europa« zu schaffen, jetzt in allen Mitgliedstaaten der offiziellen »Europatag« geworden ist – ein jährlicher kollektiver Feiertag für alle in der Europäischen Union. Um aber deutlich zu machen, dass das Ideal von den »Vereinigten Staaten von Europa«, – von dem Schuman träumte – inzwischen aufgegeben wurde, ist der Leitspruch unserer Tage jetzt »In Vielfalt geeint«. Als wäre das Einzige, was die Europäer »eint«, ihre Verschiedenheit – ein Widerspruch in sich⁵¹⁵ > Hinweis .

Genauso vermisst man in den Reden und Texten europäischer Politiker oder Entscheidungsträger Hinweise auf die gemeinsam geteilte Kultur, auf die gemeinsam geteilte Geschichte oder was auch immer einem vereinten Europa irgendeine Form neuer nationaler Identität verleihen könnte. Der heftige Widerstand gegen die Aufnahme eines Hinweises auf das gemeinsame »judäo-christliche und klassisch-humanistische Erbe« Europas in die vorgeschlagene »Verfassung« zeigt das ebenso wie die immer noch vorhandene Begeisterung für den Beitritt der Türkei.

Fragen kultureller Verwandtschaft, sozialer Kohäsion, Erfahrung eines Bündnisses, politischer Loyalität – sie werden alle von den Befürwortern der EU zur Seite geschoben. Wenn Europa »selbst nie ein Staat werden« wird – wozu bräuchten wir denn das alles? Gleichzeitig ist die EU, wie gesagt, auch keine internationale, zwischenstaatliche Organisation: Sie ist *sui generis* – lateinisch für »einzigartig in ihren Charakteristika«. ⁵¹⁶ > Hinweis So nahm die Integration ihren Fortgang. Die EU bekam mehr Mitgliedstaaten; immer neue Verträge markierten immer neue Schritte in diesem immer umfangreicheren Projekt von wirtschaftlicher, aber scheinbar keiner politischen Integration. ⁵¹⁷ > Hinweis

Dennoch drängt sich der Gedanke an politische Integration ab und zu in den Vordergrund, als käme er aus einer Art kollektivem Unbewussten (immerhin, so Sir John Robert Seeley, habe auch England die halbe Welt erobert und besiedelt und so das Empire geschaffen, ohne groß darüber nachzudenken⁵¹⁸ > Hinweis). Eine bemerkenswerte Konferenz des

Europäischen Rates, abgehalten 1983 in Stuttgart, mündete in die sogenannte »Feierliche Deklaration zur Europäischen Union«, in die zum Beispiel die folgenden Texte aufgenommen wurden:

Die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind entschlossen, das auf der Grundlage der Verträge von Paris und Rom begonnene Werk fortzuführen und ein vereintes Europa zu schaffen, das mehr denn je notwendig ist, um den Gefahren der internationalen Lage zu begegnen, und das fähig ist, die Verantwortung zu übernehmen, die ihm aufgrund seiner politischen Rolle, seiner Wirtschaftskraft und seiner vielfältigen Bindungen mit anderen Völkern zukommt;

Und:

Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen ihre Verpflichtung, auf dem Weg zu einem immer engeren Zusammenschluss der Völker und Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft voranzuschreiten; sie tun dies im Bewusstsein einer Schicksalsgemeinschaft und in dem Willen, die europäische Identität zu behaupten.

Diese »feierliche Erklärung« steht selbstverständlich in krassem Gegensatz zu den immer wiederkehrenden Aussagen von Politikern, dass Europa nie ein föderaler Staat werde. Die »europäische Identität«, die »behauptet« werden müsste; der »immer engere Zusammenschluss« und die »politische Rolle« eines »vereinten Europa«: Sie alle sind unvereinbar mit der Behauptung, dass eine solche Einigung nie auf der Tagesordnung stand.

Eine Erklärung für diesen Widerspruch findet man in der funktionalistischen Betrachtungsweise von Institutionen. Das ist eine Denkweise, die »Prozesse« und »Funktionen« anstatt einer Rechenschaftspflicht oder des demokratischen Mandats von Entscheidungen untersucht. Sie ist wie geschaffen dafür, unbequeme Fragen zur politischen Legitimität zu umschiffen, und sie kann als »Hausphilosophie« des Supranationalismus betrachtet werden.⁵¹⁹ > Hinweis Wie Ernst Haas, einer der Vordenker des Funktionalismus, im Jahr 1968 schrieb:

Der Kern der Sache ist, dass Europa 1948 oder 1950 keinen Bismarck hatte. Wenn uns ein Staatsmann fehlt, der mit der Kraft seiner Vision eine auseinanderdriftende Bevölkerung zusammenschweißen kann [...], haben wir keine andere Alternative als unsere Zuflucht in Allmählichem, in Umwegen, in Funktionalismus zu suchen, wenn wir eine Region integrieren möchten.⁵²⁰ > Hinweis

Wer ist hier »wir«, könnte man sich fragen? Wer »möchte eine Region integrieren«? Wird Europa als Ganzes hier verglichen mit den deutschen Staaten vor ihrer Einigung? Wird das Fehlen eines Bismarck bedauert? Haas fährt fort:

Der Funktionalist, der auf Allmähliches und Umwege vertraut, um sein Ziel zu erreichen, muss eine Strategie wählen, die viele Menschen vereint und wenige ausschließt. Er kann nur mit kleinen Schritten und ohne klaren logischen Plan vorankommen, denn würde er mit großen

Schritten und auf logisch nachvollziehbare Weise vorankommen, würde er die Unterstützung vieler verlieren.⁵²¹ > Hinweis

Der Funktionalist kann nicht ohne Unterstützung für sein Projekt auskommen, aber die braucht er nicht in Form eines demokratischen Mandats. Die Unterstützung seiner politischen und finanziellen Partner, der nationalen Regierungen und Spitzenbeamten, reicht aus.

Die gegenwärtigen Fürsprecher der EU glauben – oder geben vor zu glauben –, dass Souveränität und Staatlichkeit überholte und irrelevante Begriffe seien und dass es keinen fundamentalen Unterschied zwischen »Staat«, »zwischenstaatlicher Zusammenarbeit«, »Internationalismus«, »Supranationalismus«, »Föderalismus« etc. gebe.⁵²² > Hinweis Denn was für sie eine Rolle spielt, sind die konkreten Ziele, die erreicht werden, die »Funktionen«, die erfüllt werden, nicht die institutionellen Strukturen, mit denen sie erreicht oder erfüllt werden⁵²³ > Hinweis. Insofern liegt Ernst Haas richtig mit seiner Annahme, was das unvermeidliche Ergebnis dieser »allmählichen« und indirekten Strategie sein wird: Er erkennt, dass das Ausführen des »funktionalistischen« Weges Integration »nahezu selbstverständlich« macht und früher oder später münden wird

in eine Wirtschaftsunion und eine politische Einheit von nicht mehr als einer Zollunion.⁵²⁴ > Hinweis

Wer auf die Geschichte der EU zurückblickt, kann nur zum Ergebnis kommen, dass das stimmt. Es gab in den vergangenen Jahrzehnten ein exponentielles Wachstum an EU-Kompetenzen. Der Schutz des gemeinsamen Marktes stellte sich als eine Ausrede für die weitestgehenden Regeln und Harmonisierungen heraus. Die EU hat Zehntausende von Richtlinien und Verordnungen erlassen: zu Themen wie Sicherheitsmaßnahmen für Autos, Regeln für Bed & Breakfasts, Spezifikationen für Wein und Käse, soziale Standards für Arbeitnehmer, den maximalen Geräuschpegel für Rasenmäher, die vorgeschriebene Art von Warnungen in Bezug auf Schwimmen in offenen Gewässern, und so weiter.⁵²⁵ > Hinweis

Nachdem die EU in ganz Europa die Farbe der Scheinwerfer für Autos gleichgestellt hat, überlegt sie nun, gelbe Warnwesten für Radfahrer überall verpflichtend zu machen.⁵²⁶ > Hinweis

Der Trick ist, dass das Zustandebringen eines »*level playing field*«, also die Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen – das Ziel, das die EU

sich stellt – benutzt werden kann, um sich für jedes Thema für zuständig zu erklären.⁵²⁷ > Hinweis Analog zu einem solchen vagen und abstrakten Ziel wie dem »fundamentalen Schutz der Menschenrechte« (das sich ebenso endlos ausdehnen lässt, wie die Geschichte des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zeigt, siehe Kapitel 4.2), ist der Wunsch, ein »level playing field« zustande zu bringen, potenziell grenzenlos. Genau wie beim Thema »Chancengleichheit« (was zum Beispiel letztlich die Abschaffung von Familien, Erbrecht und Eigentumsrecht bedeuten könnte) oder bei vollständiger »Nichtdiskriminierung« – praktisch alle Bereiche, bei denen irgendwelche Unterschiede sichtbar werden, können unter dem Gesichtspunkt des »level playing field« betrachtet werden.

Es waren aber nicht nur die Politiker und Bürokraten in Brüssel, die die Macht der EU ausgebaut haben. Den Zugriff auf ihre Mitgliedstaaten verschärfte die EU im Wesentlichen durch Manipulationen des Rechts. Die Expansion des Gerichtshofes in Luxemburg begann mit der Entscheidung im Verfahren *Van Gend & Loos gegen die niederländische Finanzverwaltung* (1963), als er erklärte, dass »die [europäische] Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten [...] ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben«, und dass Staaten das Gemeinschaftsrecht anwenden müssen, als ob es nationales Recht wäre.⁵²⁸

> Hinweis

In der Sache *Costa gegen Enel* (1964) bestimmte der Hof den absoluten Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber den nationalen Rechtsordnungen.⁵²⁹ > Hinweis In der Sache *Simmenthal gegen die Kommission* (1980) bestätigte der Gerichtshof erneut diese Bestimmung. Obwohl nach italienischem Gesetz ausschließlich das italienische Verfassungsgericht eine nationale Regel für unzutreffend erklären kann, wurde vom Europäischen Gerichtshof bestimmt, dass »jedes nationale Gericht [...] das Gemeinschaftsrecht vollständig anwenden muss [...] und in Übereinstimmung dazu jede Bestimmung aus dem nationalen Gesetz, die damit in Konflikt steht, beiseitestellen muss«.

Ein nationales Gericht hat laut Luxemburger Gerichtshof »die Pflicht, [Gemeinschafts-]Recht vollständig anzuwenden, nötigenfalls durch die Weigerung, [...] irgendeine strittige Bestimmung aus der nationalen Gesetzgebung für zutreffend zu halten«.⁵³⁰ > Hinweis

In der Sache *Von Colson gegen Nordrhein-Westfalen* (1984) bestimmte

der Hof auch noch einmal, dass »das nationale Gericht alle nationalen Gesetze im Lichte der [EU-]Richtlinien auszulegen hat, sogar wenn das betreffende Gesetz nicht auf diesen Richtlinien basiert«. ⁵³¹ > Hinweis

Die Beispiele sind endlos. Es geht immer wieder um die allmähliche Ausweitung von Einflussbereichen. Bemerkenswert ist, dass die Europäische Union als Versuch begann, einen föderalen Staat von Europa zu schaffen, die der heute existierenden hybriden Institution von einer Art zentralistischem »Einheitsstaat ohne Staatlichkeit« ähnelt. Sie regelt zum Beispiel den Handel und die Wirtschaft auf Mikroebene, während sie auf die essenziellen Eigenschaften von Souveränität wie eine Armee, Außenpolitik und direkte Steuerabgaben verzichtet. Noch weniger hat sie demokratische oder verfassungsmäßige Strukturen entwickelt. Die Macht der Europäischen Kommission ist nicht auf spezifische Aufgaben beschränkt, und das Prinzip der »Subsidiarität« wird benutzt, um immer mehr Bereiche zu zentralisieren – anstatt zu dezentralisieren.

Der Gerichtshof in Luxemburg hat die EU-Gesetzgebung ständig so ausgelegt, dass er sich selbst ein Maximum an Macht zusprach, und hat auch ständig analoge Anwendungen der Gesetzgebung angestrebt, sodass eine existierende Regel unter immer mehr Umständen anwendbar wurde.

Das Europäische »Parlament«, obwohl es formal »demokratisch« ist, existiert inzwischen in Wirklichkeit völlig losgelöst von der öffentlichen Debatte in den Ländern, die es behauptet zu vertreten. Ein auf der Hand liegender Grund dafür ist, dass die Macht des Parlaments immer noch beschränkt ist. Es gibt dafür aber auch einen weniger offensichtlichen Grund, und zwar, dass – schon allein wegen der Sprachenvielfalt – eine europäische öffentliche Debatte praktisch undenkbar ist. Das Europäische Parlament operiert demnach in einem politischen (oder jedenfalls demokratischen) Vakuum.

Es ist vorsichtig ausgedrückt bemerkenswert, dass der demokratische Rechtsstaat, auf dem Kontinent, wo er erfunden wurde, so vollkommen unterminiert wird, wie das zur Zeit in der EU geschieht. Erstaunlicherweise wird das von den vielen, die sich mit der Debatte über die Europäische Union beschäftigen, kaum bemerkt, geschweige denn kritisiert. Obwohl sie oft behaupten, zum Beispiel der juristischen Expansion des Gerichtshofs »sehr kritisch« gegenüberzustehen, hört man kaum, dass jemand fordert, das zu ändern.

Schlimmer noch, wenn wir die drei Sphären betrachten, in denen die EU operiert – den gemeinsamen Markt, die gemeinsame Währung und die politische Diplomatie auf der Weltbühne –, dann ist die EU zweifellos dabei, allmählich, heimlich die Verantwortlichkeiten eines souveränen Staates an sich zu ziehen. Das ist aus drei Gründen der Fall, und jeder, der ein bisschen Ahnung von politischer Theorie hat, wird das zugeben müssen, oder er lügt.

Erstens: Ein gemeinsamer Markt mit offenen Binnengrenzen erfordert schließlich eine gemeinsame Einwanderungspolitik und eine gemeinsame Verteidigung der Außengrenzen, da nationale Entscheidungen, Einwanderer zuzulassen, direkte Folgen für alle anderen Mitgliedstaaten haben. Als Spanien 2005 etwa 700 000 illegalen Einwanderern aus Nordafrika ein allgemeines Bleiberecht einräumte oder als es einige Jahre später entschied, ehemalige Guantanamo-Bay-Gefangene aufzunehmen, musste ganz Europa deren Recht, sich überall in Europa niederzulassen, akzeptieren. In der Sache *R. gegen Bouchereau* (1981)⁵³² > Hinweis wurden die Kriterien für die Ausweisung von Nicht-EU-Bürgern für alle EU-Länder festgelegt. Seitdem wurde bestimmt, dass »freier Personenverkehr« in letzter Instanz bedeutete, dass der Europäische Gerichtshof bestimmen darf, ob eine »echte ausreichend seriöse Bedrohung für die öffentliche Ordnung existiert, wenn Staaten unerwünschte Ausländer ausweisen möchten und so den freien Personenverkehr gefährden«. ⁵³³ > Hinweis

Zweitens wurde mittlerweile klar, dass für die Währungsunion eine gemeinsame Finanzpolitik und damit ein mächtiger europäischer Finanzminister notwendig ist. Die Finanzkrise und die Lage in Griechenland in der ersten Hälfte des Jahres 2011 haben das deutlich gezeigt. Natürlich hätte man das im Voraus wissen können – es wurde aber bewusst geheim gehalten, da sonst keiner der Einführung des Euro zugestimmt hätte. Wie Christian Noyer, Präsident der französischen Nationalbank, in einem Interview mit *Le Figaro* im Juli 2011 sagte: »Es ist nötig, weiterzugehen und die Integration zu verstärken, damit die Währungsunion gut funktioniert.« Er fuhr fort, dass die Europäische Kommission zu dem Zeitpunkt bereits daran arbeitete. Mit anderen Worten, eine Gruppe Funktionäre ohne irgendeine demokratische Legitimation war dabei, eine finanzielle Staatsverwaltung für 350 Millionen Menschen zu entwickeln. ⁵³⁴ > Hinweis

Und drittens erfordert ein gemeinsamer Auftritt auf der weltpolitischen Bühne – ein Ziel von Befürwortern der europäischen Integration – eine gemeinsame Außenpolitik. Es ist nicht verwunderlich, dass die EU damit

angefangen hat, einen diplomatischen Dienst zu gründen, und dass ein »hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik« ernannt wurde. Inzwischen wurden ständig Schritte unternommen, die Möglichkeiten europäischer Armeen, gemeinsam zu operieren, zu verbessern.

Somit können wir feststellen, dass, während Befürworter der EU immer noch hoch und heilig behaupten, kein vereintes, föderales Europa anzustreben, es eigentlich genau das ist, was gerade zustande kommt (wenn das EU-Projekt nicht vorzeitig scheitert, versteht sich). Die EU beweist also, dass die supranationale Idee schließlich inkonsistent ist, wenn sie bis zu ihren allerletzten Konsequenzen durchgeführt wird. Dann wird die supranationale Instanz nämlich wieder schlichtweg zu einem neuen, souveränen Staat (dann aber realisiert in einem gigantischen Konglomerat). Dasselbe könnte langfristig mit einer ausgebauten Welthandelsorganisation geschehen, einem Internationalen Strafgerichtshof und einem Sicherheitsrat – die zusammen die Bildung eines Weltstaates ermöglichen würden. Ein Albtraumszenario, aber deshalb nicht weniger realistisch.

6 / Multikulturalismus

6.1 Einführung

Wie ich in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt habe, hat der Supranationalismus die Souveränität der europäischen Staaten reduziert. Supranationale Organisationen und Gerichtshöfe haben ihre Macht allmählich ausbreiten können: durch richterliche Urteile, neue Reglementierung, ergänzende Protokolle und so weiter. Auch wenn jede einzelne dieser Institutionen nur begrenzte Macht hat – zusammen bilden sie ein Netz von Einrichtungen, das die nationale Selbstverwaltung ernsthaft und zunehmend einschränkt.

Viele gegenwärtige Akademiker und Politiker nehmen diese supranationalen Entwicklungen nicht als ein Problem wahr – im Gegenteil, sie begrüßen sie geradezu. Sie bewerten das Verschwinden der nationalen Souveränität als Erleichterung, oder jedenfalls als unvermeidlich. »Die europäischen Eliten glauben, dass die Nationen Europas von ihrer eigenen Souveränität bedroht werden«, so der amerikanische Kommentator George F. Will.⁵³⁵ > Hinweis

Diese Auffassung wurzelt in einer intellektuellen Tradition. Bevor wir diese aber zur Diskussion stellen und die zugrunde liegenden philosophischen Annahmen betrachten, müssen wir zunächst den Multikulturalismus besprechen. Denn dieser ist eine Äußerung derselben Weltsicht und ein integraler Bestandteil des Angriffs auf den Nationalstaat. Mehr noch: Supranationalismus und Multikulturalismus können nicht nur gut miteinander vereint werden, sie sind auch logisch verbunden. Es ist unmöglich, den Supranationalismus zu verteidigen, ohne auch den Multikulturalismus zu unterstützen, während Multikulturalismus seinerseits wiederum sehr eng Hand in Hand mit dem Supranationalismus einhergeht.

Es ist wichtig, Multikulturalismus sorgfältig zu definieren. Er ist etwas dezidiert anderes als der multikulturelle Nationalismus, für den ich in diesem Buch plädiere. Außerdem trifft der Multikulturalismus einen offenliegenden Nerv unserer Zeit. Wer ihn zur Diskussion stellt, wird von seinen Befürwortern oft als »Rassist« bezeichnet. Gerade diese Beschuldigung jedoch ist durch und durch rassistisch, weil sie implizit davon ausgeht, dass Rasse und Kultur nicht zwei verschiedene Dinge sind,

sondern deckungsgleich wären.⁵³⁶ > Hinweis

Die moderne Welt bringt uns alle mit einer enormen ethnischen, sozialen und kulturellen Diversität in Kontakt: globales Unternehmertum, Internet, Migrationsströme, die Freiheit, seinen eigenen Lebensstil zu führen, und so weiter. Bis zu einem gewissen Grad hat diese Diversität auch immer schon existiert. Es gab immer Unterschiede zwischen Städtern und Dörflern. Die gastronomischen Eigenheiten der verschiedenen Nationalstaaten haben in den letzten Jahrzehnten eine beispiellose Entwicklung durchlebt. Diese Art »Multikulturalität« – im Sinne von Diversität in einer pluralistischen, modernen Gesellschaft – ist einfach atemberaubend und steht hier nicht zur Diskussion. Das Ideal eines multikulturellen Nationalismus, das ich vertrete, begrüßt diese Multikulturalität ausdrücklich. H. E. Baber schreibt:

Kritiker des Multikulturalismus haben eine schlechte Presse, weil der allgemeine Eindruck herrscht, dass wir gegenüber diesen harmlosen Bräuchen und Gewohnheiten Bedenken hegen. Darum geht es aber nicht. Für diese unschuldigen Ausprägungen von Kultur – Essen, Kleidung, Musik und Tanz, Sprache, Vergnügen, Handwerk – gilt: je mehr, desto besser.⁵³⁷ > Hinweis

Interessante und erfolgreiche Gesellschaften sind bis zu einem gewissen Grad immer Schmelztiegel von Kulturen und Bräuchen und streben danach, »das Beste, was je gedacht und gesagt wurde«, wertzuschätzen.⁵³⁸ > Hinweis Genau deshalb plädiere ich in den Schlusskapiteln dieses Buches auch für einen multikulturellen Nationalismus – eine pluralistische Gesellschaft mit einem großen Maß an Diversität, dennoch zusammengehalten von einem monokulturellen Kern.

Befürworter von Multikulturalismus hingegen gehen viel weiter, als sich diese Art von Pluralismus zu eigen zu machen. Ihre Philosophie ist viel mehr als die Anerkennung der empirischen Tatsache der Diversität (in dem Fall wäre nahezu jeder »Multikulturalist«) und das Bejubeln der größeren Auswahlmöglichkeiten beim Abendessen. Im Gegenteil, Multikulturalismus ist, so erklären es uns die Verfechter, ein ganz spezifischer Begriff, sogar etwas ganz Neues.⁵³⁹ > Hinweis

Deren Multikulturalismus verneint genaugenommen, dass eine Gesellschaft eine Leitkultur – im Sinne einer dominanten Kultur – hat oder haben müsste; dass sie eine Anzahl von Grundwerten, einen geteilten und gemeinsamen Wertekanon braucht.

Multikulturalisten glauben, dass »die Idee einer nationalen Kultur nicht sehr sinnvoll ist und dass das Streben nach kultureller Einigung, worauf viele Gesellschaften in der Vergangenheit und alle modernen Staaten für

ihre Stabilität und ihren Zusammenhang vertraut haben, heute nicht länger brauchbar ist«. ⁵⁴⁰ > Hinweis

Der Multikulturalismus ist eine Sicht auf die Gesellschaft, die die Unterschiede zwischen Menschen innerhalb eines Staates anstatt ihrer Übereinstimmungen betont. ⁵⁴¹ > Hinweis Sie neigt zu Rechtspluralismus, der sich auf die Anwesenheit von Menschen mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen und unterschiedlichen Rechtstraditionen gründet, und sie begrüßt eine Vielfalt an Kulturen, auf Kosten des geteilten nationalen Zusammenhalts.

In seinem Buch *Culture and Equality* zieht Brian Barry die Schlussfolgerung, dass für Bhikhu Parekh und andere Multikulturalisten »Gruppenidentitäten und Gruppenloyalitäten Vorrang vor jeder weiteren gesellschaftsbreiten Identität und Loyalität haben«. ⁵⁴² > Hinweis Laut dieser Definition wäre Multikulturalismus tatsächlich etwas Neues, etwas, das man so in der Politikwissenschaft bislang nicht kannte. Bhikhu Parekh selbst schreibt:

Als politische Bewegung ist [Multikulturalismus] etwas über 30 Jahre und als politische Theorie erst halb so alt. ⁵⁴³ > Hinweis

Parekh polemisiert aber gegenüber Barry hinsichtlich der genauen Bedeutung der Doktrin:

Barry betrachtet mich als ein »ausgesprochenes Beispiel« der anmaßenden Auffassung, dass »Gruppenidentitäten und Gruppenloyalitäten Vorrang haben vor jeder weiteren gesellschaftsbreiten Identität und Loyalität« [...]. Er liefert keinen Beweis, und den gibt es auch nicht. Diese Argumentation beruht nach meiner Auffassung auf der Grundlage des osmanischen Millet-Systems und der gegenwärtigen Parallelen dazu, und ich verwerfe sie denn auch ausdrücklich. ⁵⁴⁴ > Hinweis

Anschließend erklärt Parekh, dass Multikulturalisten nicht so sehr das Primat von Gruppenloyalitäten über eine gesellschaftsbreite Loyalität sehen wollen; aber auch nicht umgekehrt das Primat einer gesellschaftsbreiten Loyalität über Gruppenloyalitäten (wie Brian Barry es fordert). Multikulturalisten entscheiden sich laut Parekh für beides. »Multikulturalisten schätzen interkulturellen Austausch und Vermischung auf allen Ebenen, sie plädieren für eine Politik und institutionelle Strukturen, die dies fördern, und erwarten, dass der Staat eine vernünftige und unterstützende Rolle spielt«, so Parekh. ⁵⁴⁵ > Hinweis Er fährt fort:

Obwohl politische Verpflichtungen im Allgemeinen vor ethnischen und religiösen Verpflichtungen Vorrang haben, ist das nicht immer der Fall. ⁵⁴⁶ > Hinweis

Verwirrend ist, dass nicht deutlich wird, was Parekh genau mit »im Allgemeinen« und »nicht immer« meint. Wir tapen auch im Dunkeln, was den Ursprung und die Bedeutung von diesen rätselhaften »ethnischen Verpflichtungen« angeht (denn welche Verpflichtungen könnten aus der Ethnizität einer Person hervorgehen?).

Vor allem aber bezieht sich Parekh auf etwas, was eigentlich selbstverständlich ist. Denn wer möchte verneinen, dass politische Verpflichtungen manchmal, in Ausnahmefällen, anderen Verpflichtungen weichen müssen? Dies kann nicht das definierende Unterscheidungsmerkmal zwischen Vorkämpfern und Kritikern des Multikulturalismus sein. Parekh scheint diesen Einwand zu erkennen und gesteht ein: »Barry und die Multikulturalisten sind sich über viele substanzielle Fragen, die von einer multikulturellen Gesellschaft aufgeworfen werden, durchaus einig.«⁵⁴⁷

> Hinweis Der wichtige »theoretische Unterschied« ist laut Parekh:

Barry legt auf kulturelle Diversität und Dialog nicht den gleichen Wert wie ich. Auch erkennt er nicht die Bedeutung von kultureller Selbstdarstellung, wie Kymlicka, ich selbst und andere es tun.
548

> Hinweis

Obwohl Parekh schreibt, es sei ein »theoretischer« Unterschied, geht es in Wirklichkeit ganz klar um einen »praktischen«, graduellen Unterschied, und deswegen ist seine Definition von Multikulturalismus nicht besonders hilfreich beim Versuch, das Wesen des Multikulturalismus zu verstehen.

Wenn das Maß an Achtung vor »kultureller Diversität und kulturellem Dialog« das ist, was Multikulturalisten von Nichtmultikulturalisten unterscheidet, dann handhabt Parekh den Begriff »Multikulturalismus« in einer anderen Bedeutung, als es in diesem Kapitel zur Diskussion steht. Wenn es ausschließlich um die Frage ginge, ob man Achtung vor kultureller Andersartigkeit und der Art, wie sie ihren Ausdruck findet, hat, dann wären wir alle Multikulturalisten, sobald wir beim Chinesen an der Ecke etwas essen gehen, das aus Persien stammende Schachspiel spielen oder uns Rapmusik anhören.

Natürlich, Multikulturalisten begrüßen Diversität. Wenn aber Parekh daneben auch die Notwendigkeit von gemeinsamen und geteilten nationalen Verpflichtungen erkennt, dann bedeutet Multikulturalismus wenig mehr als eine Nuance. Wenn es sich bei Multikulturalisten schlichtweg um die Menschen handelt, die »pro Diversität« sind und die geneigt sind, Ausdrucksformen eines »Andersseins« wohlwollend zu betrachten, ohne die Nation unterminieren zu wollen, dann brauchen wir das Thema in diesem

Kapitel eigentlich nicht zu behandeln. Da sieht man mal, wie schwammig der Begriff »Multikulturalismus« ist. Einerseits sagt Parekh, wie wir lesen konnten, dass »die Idee einer nationalen Kultur nicht sehr sinnvoll ist und dass das Streben nach kultureller Einigung [...] heute nicht länger brauchbar ist«, an anderen Stellen macht er aber einen Rückzieher und versteckt sich hinter Allgemeinplätzen.

Der Philosoph Charles Taylor definiert Multikulturalismus auf eine andere Art, die viel deutlicher ist und politische Implikationen aufweist. In seinem viel gelobten Essay *The politics of recognition* (1992) macht sich Taylor die »Forderung nach einem gleichberechtigten Status für Kulturen und beide Geschlechter« zu eigen.⁵⁴⁹ > Hinweis Taylor akzeptiert aber auch, dass es ein Gegenkonzept zum Multikulturalismus gibt – sehr nützlich, wenn nicht sogar unentbehrlich beim Definieren des Begriffs⁵⁵⁰ > Hinweis – und das ist »Nichtanerkennung oder Verkennung« einer anderen Kultur.⁵⁵¹ > Hinweis

Mit Taylor können wir sagen, dass der Multikulturalismus einer Form von Monokulturalismus gegenübersteht. Er steht der Anerkennung einer Leitkultur gegenüber, dem Wunsch nach und der Verteidigung von einer von allen Mitgliedern der Gesellschaft geteilten Kultur. Diese Kultur umfasst eine gemeinsame politische Loyalität und gemeinsame Auffassungen von Legitimität – ungeachtet aller weiteren Unterschiede, die es unter den Mitgliedern dieser Gesellschaft geben mag.⁵⁵² > Hinweis

Multikulturalismus ist die Strömung, die postuliert, dass es weder nötig noch wünschenswert sei, innerhalb einer Gesellschaft dieselben Gesetze und Bräuche zu teilen (und es geht auch gar nicht darum, wie Parekh schreibt, inwieweit wir die verschiedenen Bräuche »würdigen« oder sie »genießen«).

Taylor spricht als Multikulturalist, wenn er fordert: »Es muss um jeden Preis ein Zustand vermieden werden, in dem es aufgrund von kulturellen Verhaltensweisen oder Hintergründen Bürger ›erster‹ und ›zweiter Klasse‹ gibt.«⁵⁵³ > Hinweis Wie sich Taylors folgendem Zitat entnehmen lässt, ist ein Schlüsselbegriff in diesem Denken die »Politik der Differenz«:

Die Politik der Differenz definiert Nichtdiskriminierung häufig neu und fordert, dass wir gerade die Unterschiede zur Grundlage einer differenzierenden Praktik machen. So sollen Angehörige autochthoner Stämme in Kanada bestimmte, anderen Kanadiern nicht zustehende Rechte und Vollmachten erhalten, [...] und bestimmte Minderheiten sollen das Recht erhalten, andere auszuschließen, um ihre kulturelle Identität zu wahren, und so weiter.⁵⁵⁴ > Hinweis

Das multikulturelle Theorem von gleichwertiger Staatsbürgerschaft muss

also nicht im Sinne von gleichen Rechten verstanden werden, im Gegenteil. Multikulturalismus fordert, dass keine einzige Gesellschaft das Recht hat, anderen Gruppen innerhalb des staatlichen Territoriums kulturelle oder soziale Normen aufzuerlegen: Die Kraft künftiger Gesellschaften würde gerade darin liegen, dass eine gemeinsame Kultur und gemeinsame Kernwerte fehlen (abgesehen einmal davon, dass das Anstreben eines Fehlens von Kernwerten selbst natürlich auch wieder ein Wert ist). »Bestimmte Minderheiten sollen das Recht erhalten, andere auszuschließen«, und »Angehörige autochthoner Stämme [sollen] [...] bestimmte, anderen Kanadiern nicht zustehende Rechte und Vollmachten erhalten«, sagt Taylor.

Die Gesellschaft: eine Gemeinschaft von Gemeinschaften. Das Gefühl einer gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat geht ausschließlich aus der Toleranz für das Anderssein des anderen hervor, nicht aus der Anerkennung der Verwandtschaft des anderen mit uns selbst.⁵⁵⁵ > Hinweis Der offizielle Slogan der Europäischen Union, »*In varietate concordia*«, »In Vielfalt geeint«, ist reiner Multikulturalismus (und steht in völligem Gegensatz zum Motto der Vereinigten Staaten: »*E pluribus unum*« – »Aus vielen eines«). Nicht »geeint trotz Vielfalt« oder »geeint in Kernpunkten, verschieden in Punkten von untergeordneter Bedeutung«; es geht um das Gefühl, zu einer Gesellschaft zu gehören wie zu einem »multikulturellen Mosaik«. Einem Kaleidoskop.⁵⁵⁶ > Hinweis

1991 schlug Charles Taylor den Kanadiern vor, »zusammen den Weg der tiefen Diversität zu beschreiten«,⁵⁵⁷ > Hinweis in der Hoffnung, dass die Bürger »es anregend fänden und einen Grund zum Stolz hätten«, eine solche in tiefer Diversität gründende Gesellschaft aufzubauen.⁵⁵⁸ > Hinweis Nach dieser Auffassung bildet Diversität die Basis einer Gesellschaft, ihre Grundlage.

Multikulturalismus steht damit im Widerspruch zu den verfassungsmäßigen gleichen Rechten für alle. Taylor erkennt das und schreibt: »Es kommt [für die Multikulturalisten] nicht in Frage, etwa das *habeas corpus*, also die Bestimmungen über die Freiheit der Person, in verschiedenen kulturellen Kontexten unterschiedlich zu handhaben. Sie unterscheiden aber solche Grundrechte von dem breiten Spektrum der Sonderrechte und Ansprüche auf Gleichbehandlung, die sich in den modernen, von der gerichtlichen Überprüfung der Gesetzgebung geprägten Kulturen herausgebildet haben.«

[Multikulturalisten] sind bereit, die Wichtigkeit bestimmter Formen von Gleichbehandlung abzuwägen gegen die Wichtigkeit des Überlebens einer Kultur, und sie entscheiden dabei bisweilen zugunsten der Letzteren.⁵⁵⁹ > Hinweis

Politisch gesehen hat Multikulturalismus vom Typ Taylor zwei wichtige Konsequenzen. Erstens weist er Menschen unterschiedliche Rechte und Pflichten aufgrund ihres kulturellen Hintergrunds zu. Das führt zu Rechtspluralismus.

Zweitens fordert er, der Staat müsse Minderheitskulturen unterstützen und bezuschussen. Verschiedene Gruppen verdienen nach dieser Auffassung Unterstützung je nach ihrer Größe und ihren vermutlichen Bedürfnissen. Ziel ist es, die Varietät der kulturellen Identitäten zu erhalten.⁵⁶⁰ > Hinweis

Die erstgenannte Konsequenz kennzeichnet die »stärkere« Form von Multikulturalismus, die letztgenannte die »schwächere«.⁵⁶¹ > Hinweis Es ist einfacher, einen kategorischen Standpunkt bezüglich Rechtspluralismus zu vertreten, während Staatszulagen für Minderheitsgruppen allenfalls eine Frage der Nuancierung sind. Diese schwache Form umfasst jede Art der Würdigung von Werten und Lebensstilen von Minderheiten, oft verbunden mit Geringschätzung der eigenen nationalen Bräuche oder Leugnung der nationalen Identität – eine Haltung, die Roger Scruton als »*oikophobia*« bezeichnet, Furcht vor oder Hass auf das Eigene.⁵⁶² > Hinweis Demzufolge erleben wir oft das typische Ausgrenzen von Menschen, die die Begeisterung für den Multikulturalismus nicht teilen, als »Provinzler«, »Xenophobe«, »Rassisten«, »Hinterwäldler« und so weiter.

Die staatliche Unterstützung für Minderheitskulturen motiviert Menschen, sich nicht nach dem zu richten, was sie gemein haben, sondern nach dem, was sie nicht gemein haben.⁵⁶³ > Hinweis Nach einiger Zeit kann das zum Ruf nach Rechtspluralismus führen. Denn Gruppen, denen besondere Rechte eingeräumt wurden, werden nicht nur der Neigung nachgeben, ihre Sonderstellung gegenüber anderen Gruppen oder der Mehrheit der Gesellschaft zu betonen. Mehr noch: Gruppen, denen der Anreiz fehlt, sich zu integrieren, und die somit isoliert vom Rest der Gesellschaft leben, werden es nur noch als selbstverständlicher erachten, dass sie auch ihr eigenes Recht haben. Denn: Was bedeutet Multikulturalismus schon, wenn er nicht ein flexibles Gesetz beinhaltet, das verschiedene Rechtsprechungen für Menschen mit verschiedenen kulturellen Hintergründen anbietet?

6.2 Rechtspluralismus

Im Frühjahr 2007 verwarf eine Richterin in Frankfurt den Antrag einer Frau, ihr Scheidungsverfahren durch ein Schnellverfahren zu beschleunigen. Sie hatte es aufgrund ernsthafter Misshandlungen durch ihren Ehemann beantragt.

Laut deutschem Recht ist die Anwendung eines Eilverfahrens bei Ehescheidungen nur möglich, wenn es sich um einen Härtefall handelt.⁵⁶⁴

> Hinweis Die Richterin stellte fest, dass die beiden Eheleute »aus dem marokkanischen Kulturkreis« stammten und dass es in dieser Kultur »nicht unüblich« ist, dass »der Mann gegenüber der Frau ein Züchtigungsrecht ausübe«. Die Richterin fuhr fort: »Die in Deutschland geborene Antragstellerin musste hiermit rechnen, als sie den in Marokko aufgewachsenen Antragsgegner geheiratet hat.«⁵⁶⁵

> Hinweis

Als der Anwalt der Frau Klage gegen diese vorläufige Entscheidung einreichte, präzisierte die Richterin ihren Standpunkt. In einem Brief vom 4. Februar 2007 schrieb sie, dass die Eheleute mit der Eheschließung in Marokko akzeptiert hätten, dass sie »den Vorschriften des Korans [...] und damit auch Koran 4.34« unterworfen seien. Die Richterin fuhr fort:

Koran 4.34 beinhaltet neben dem Züchtigungsrecht des Mannes gegenüber der ungehorsamen Ehefrau auch die Feststellung der Überlegenheit des Mannes gegenüber der Frau.

Aus der Auffassung, die die deutsche Richterin vom Koran hatte, ergab sich Folgendes:

Die Ehre des Mannes ist, einfach ausgedrückt, an die Keuschheit der Frau gebunden ist; d. h., im Grunde genommen erfüllt für einen islamisch erzogenen Mann das Leben einer Frau nach westlichen Kulturregeln bereits den Tatbestand der Ehrverletzung.⁵⁶⁶

> Hinweis

Dieses Urteil sorgte weltweit für Empörung, und die Richterin wurde abgelöst.⁵⁶⁷

> Hinweis

Ein Einzelfall war es aber keineswegs. Eine Anzahl Reaktionen, wie die von Ali Kızılkaya, zu dem Zeitpunkt Vorsitzender des Islamrats für die Bundesrepublik Deutschland, war vielsagend. Kızılkaya erklärte, dass »die körperliche Züchtigung einer Ehefrau durch ihren Mann nicht vom Islam gedeckt wird«.⁵⁶⁸

> Hinweis

Dieser Punkt war entlarvend: Folgt man der Argumentation Kızılkayas, haben die islamische Kultur und Religion offenbar längst ihren Platz im deutschen Rechtssystem erobert.

Wenn der Richter das Gesetz nicht mehr als Ausdruck einer gemeinsamen

geteilten nationalen Kultur sieht, und dieses Gesetz dann auch nicht für jeden Bürger gleichermaßen gelten muss, wird es tatsächlich zu seiner Aufgabe, herauszufinden, was genau die kulturelle Praxis der Menschen ist, über die er Recht sprechen soll. Wenn nicht Menschen, sondern Kulturen vor dem Gesetz gleich sind, dann wird die Rolle des Richters die eines Anthropologen, der darüber urteilen muss, was innerhalb einer Subgruppe üblich ist und was nicht. Wie sich an dem Fall aus Frankfurt zeigen lässt, muss der Richter dann festlegen, was innerhalb einer bestimmten Kultur ein »Härtefall« ist, denn das Erleben der Härte ist abhängig von den Erwartungshaltungen – und die sind wiederum kulturell bedingt.

Solche multikulturellen Vorstellungen kamen einige Monate später auch in einem Fall vor dem Gericht Amsterdam zum Ausdruck. Eine Burka tragende Frau lebte von Arbeitslosengeld, seitdem sie im April 2006 arbeitslos geworden war. Eine Bedingung für die Gewährung des Arbeitslosengelds war, dass sie aktiv eine Arbeitsstelle suchen würde und dass sie passende Stellenangebote nicht ablehnen würde – ihr Arbeitslosengeld würde sonst für einen Zeitraum von 3 Monaten gestrichen.

Die Frau bewarb sich auf diverse Stellen für Telemarketing. Zwei Unternehmen zeigten Interesse, sie einzustellen. Eins dieser Unternehmen schrieb aber vor, dass sie bei der Arbeit keine Burka tragen dürfe, da dieses Kleidungsstück die Kommunikation mit den Kollegen ziemlich erschwere und weil das Management sie dann nicht identifizieren könne. Das andere Unternehmen akzeptierte, dass sie eine Burka trug, bat sie jedoch, Lose zu verkaufen, was sie wiederum nicht mit ihrem Glauben vereinbaren konnte.

Da sie zweimal die Annahme einer Stelle verweigert hatte, wurde das Arbeitslosengeld durch die Behörden gestrichen, woraufhin die Frau vor Gericht zog. Der Richter überlegte, dass das Streichen des Geldes prinzipiell gerechtfertigt war und in Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften stand, da die Frau »allgemein akzeptierte Arbeit« abgelehnt hatte. Trotzdem zählte der Richter die Tatsache, dass es »Muslimen nicht erlaubt ist, an Glücksspielen teilzunehmen«, zum »Allgemeinwissen«. Daraus folgte er:

Von der Antragstellerin, die Muslima ist, kann [...] nicht erwartet werden, dass sie durch den Verkauf von Lotterielosen Gelegenheiten zum Glücksspiel schafft. ⁵⁶⁹ > Hinweis

Was die andere Stelle betrifft, die die Frau wegen der Forderung, bei der Arbeit keine Burka zu tragen, abgelehnt hatte, urteilte der Richter, dass es »unangemessen« gewesen sei, die Frau für ihre Ablehnung des Stellenangebots zu bestrafen, weil die Burka »ein direkter Ausdruck ihrer

religiösen Überzeugung ist«. Nachdem sie aufgrund ihrer religiösen Überzeugung nur zwei Stellenangebote abgelehnt hatte, gebe es keinen zureichenden Grund, ihr das Geld zu streichen, meinte der Richter.⁵⁷⁰

> Hinweis

Das ist eindeutig ein Beispiel für Multikulturalismus im Recht. Der Staat muss offenbar über die Frage urteilen, welche religiösen oder kulturellen Bräuche ein »direkter Ausdruck« von Glauben und Kultur sind, und sie daraufhin schützen. In dieser Sache wurde angenommen, dass die Frau Teil einer bestimmten Kultur war (nämlich der islamischen), und deshalb ein anderes Gefüge von Rechten und Pflichten beanspruchen konnte als Menschen, die ihren kulturellen oder religiösen Hintergrund nicht teilten. Für Nichtmuslime gilt der Verkauf von Losen immer noch als »allgemein akzeptierte Arbeit«. Die Frage lautet nun, welche Bedeutung wir diesem Präzedenzfall beimessen sollen. Würde Arbeit in einer Fleischerei, die nicht halal ist, in einem Laden, der Alkohol verkauft oder aus welchem Grund auch immer nicht ganz in Übereinstimmung mit den doch recht umfassenden Regeln der Scharia steht, nun auch nicht länger als »allgemein akzeptierte Arbeit« für Muslime gelten? Die Möglichkeit besteht, und die Probleme, die daraus entstehen können, sind grenzenlos.

Ebenfalls interessant ist hier die Bemerkung des Richters, dass die Burka ein »direkter Ausdruck [...] religiöser Überzeugung« der Frau sei. Muslime behaupten im Allgemeinen, dass es keine einzige offizielle Regel im Islam gibt, die die Frau dazu verpflichtet, eine Burka zu tragen. Die Tatsache, dass der Richter die Burka als »direkten Ausdruck« des Glaubens der Antragstellerin anerkannte, impliziert, dass nicht nur die offiziellen Regeln von Religionen Anerkennung im Recht beanspruchen können, sondern auch Traditionen und Bräuche von Subströmungen oder Sekten innerhalb dieser Religionen. Die Praxis des Multikulturalismus könnte auf diese Weise dazu führen, dass für nahezu jede Form von Verhalten gesetzliche Ausnahmen gemacht werden, vorausgesetzt, sie sind von einer »Kultur« sanktioniert.

Ein drittes Beispiel von Rechtspluralismus ist, dass niederländischen Standesbeamten die Erlaubnis eingeräumt wird, sich unter Berufung auf ihren Glauben zu weigern, homosexuelle Paare zu trauen. Die *Algemene Wet Gelijke Behandeling* (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz) in den Niederlanden schafft die gesetzliche Grundlage für diese ungleiche Behandlung: Beamte können sich auf ihr Gewissen berufen und brauchen die Ehe dann nicht zu schließen. Das bedeutet jedoch nicht, dass jeder Beamte

nun die Erlaubnis hat, die Eheschließung von homosexuellen Paaren zu verwerfen, einfach weil er es für richtig hält; Beamte dürfen das nur, wenn sie sich auf einen bestimmten kulturellen oder religiösen Hintergrund berufen können.

Ich könnte noch viel mehr Beispiele von Rechtspluralismus auf der Grundlage von Multikulturalismus anführen, denke aber, dass es nicht nötig ist, hier weiter darauf einzugehen. Wir könnten uns das Familienrecht und das Erbrecht anschauen (ob zum Beispiel gemäß der Scharia Töchter weniger als Söhne erben dürfen oder ob Männer mit mehreren Frauen gleichzeitig verheiratet sein können); das Hypothekenrecht (in dem eine Debatte über die Frage im Gange ist, ob Muslimen zinsfreie Hypothekendarlehen gewährt werden müssen) und sogar das Strafrecht (wo Vorschläge für eine mildere Vorgehensweise bei Ehrenmorden gemacht wurden).

Mehr individuelle Rechte sind nicht immer das Ergebnis. Multikulturalismus schränkt regelmäßig die Freiheiten von Bürgern ein, die zufällig einen bestimmten kulturellen Hintergrund haben. In ihrem berühmten Essay *Is Multiculturalism Bad for Women?* liefert Susan M. Okin diverse Beispiele dafür, wie bestimmte kulturelle Praktiken, die an sich gegen das Gesetz verstoßen, dennoch stillschweigend erlaubt werden.⁵⁷¹

› Hinweis Sie bespricht zum Beispiel die Praxis der französischen Politik, polygame Ehepartner aus islamischen Ländern in das Land aufzunehmen – mit der Folge, dass nun in der Gegend von Paris geschätzt circa 200 000 de facto polygame Familien wohnen – eine Situation, die die betroffenen Frauen »als eine unvermeidliche und kaum hinnehmbare Institution in ihren afrikanischen Herkunftsländern, in französischem Kontext aber als eine unerträgliche Zumutung betrachteten«. ⁵⁷²

› Hinweis

Als ein junger niederländischer Ex-Muslim öffentlich über den Verlust seines Glaubens sprach, erntete er Geringschätzung – und das nicht nur aus den Reihen seiner ehemaligen Glaubensgemeinschaft, sondern auch von den multikulturalistischen Eliten.⁵⁷³

› Hinweis

Viele fanden, dass er mehr »Verständnis« für die Empfindlichkeit gegenüber dem Abfall vom Glauben hätte aufbringen müssen, die im Islam herrscht – was eigentlich implizierte, dass das »Recht auf Religionsfreiheit«, worauf der junge Ex-Muslim sich berief, in den Augen von Multikulturalisten nicht vollumfänglich auf muslimische Einwanderer angewandt werden kann.⁵⁷⁴

› Hinweis

Der in London ansässige Thinktank Centre for Social Cohesion veröffentlichte 2008 einen Bericht, in dem beschrieben wurde, wie Einwanderer in ganz Europa mit Bedrohungen und Einschüchterungen zu kämpfen haben, wenn sie sich kritisch über ihre Gemeinschaften äußerten. Der Bericht, der den Titel »Victims of Intimidation« trug, stellte fest:

Als viele dieser Menschen von Mitgliedern ihrer eigenen Gemeinschaften und von Glaubensgenossen bedroht wurden, fingen viele Staaten an, sie nicht länger als vollwertige Bürger zu behandeln, die die volle Unterstützung des Gesetzes verdienen, sondern als eine gesonderte Kategorie Menschen; als Menschen, die nicht erwarten können, dieselben Rechte und Freiheiten wie geborene Europäer zu genießen ... ⁵⁷⁵ [> Hinweis](#)

Der Multikulturalismus hat also zu einer beachtlichen Entwicklung geführt. Minderheiten haben nicht mehr das Recht, sich zu integrieren, sondern das Recht, ihre eigene Kultur instandzuhalten. »Die Ära, die mit dem Traum von Integration anfang, endet mit der Verachtung von Gleichstellung«, so bemerkte der Kolumnist Richard Rodriguez. ⁵⁷⁶ [> Hinweis](#)

In weniger als einem halben Jahrhundert hat sich in der Tat eine bemerkenswerte Verschiebung ereignet, vom Ideal der Emanzipation hin zum Ideal der Segregation. Und es ist vollkommen unklar, wo die Grenzen im Ausleben der eigenen Kultur liegen. Was tun, wenn irgendwann in der Zukunft zwei Drittel der Beamten die Homo-Ehe unter Berufung auf ihren eigenen Glauben verwerfen? Oder wenn homosexuelle Beamte sich wehren und weigern, noch länger die Ehen von religiösen Fundamentalisten zu schließen? Die Anzahl von Komplikationen, zu denen Multikulturalismus in dieser Form führen kann, ist grenzenlos. Jetzt, wo die Legislative auf eine wirksame Weise zur Seite geschoben wurde, wird deutlich, dass der Weg des Rechtspluralismus im Chaos mündet – dann, wenn die Berufung auf kulturelle Traditionen als Totschlagargument fungiert. Die in Berlin ansässige Anwältin Seyran Ateş hat das Dilemma in Worte gefasst:

Wir stehen an einem Scheideweg, überall in Europa. Tolerieren wir Strukturen, die geradewegs in eine Parallelgesellschaft führen, oder fordern wir die Integration in den demokratischen Rechtsstaat? ⁵⁷⁷ [> Hinweis](#)

6.3 Der Diversitätsdiskurs

Rechtspluralismus ist immer noch eher die Ausnahme als die Regel. Obwohl das Maß, in dem Schariagerichte in bestimmten Gebieten und in bestimmten Bevölkerungsgruppen bereits de facto Recht sprechen, gewiss nicht unterschätzt werden darf, ist Rechtspluralismus immer noch ein marginales

Phänomen, und nationale Richter verfügen im Allgemeinen immer noch über die juristische Deutungshoheit.⁵⁷⁸ > Hinweis Die meisten Menschen sind nach wie vor der Meinung – trotz des Lobs, das Personen wie Charles Taylor von allen Seiten zuteil wird –, dass Grundrechte für alle gleichermaßen gelten müssen und dass alle Freiheiten, die die einheimische Bevölkerung genießt, Einwanderern nicht verwehrt werden dürfen.

Der zweite Bestandteil des Multikulturalismus, obwohl er sich theoretisch strenggenommen nicht isoliert betrachten lässt, darf sich hingegen durchaus über allgemeinen Beifall freuen. Der »Diversitätsdiskurs« und die damit zusammenhängende Geringschätzung der nationalen Kultur und der nationalen Traditionen ist immer noch sehr angesagt. Wegen des Zustroms großer Massen von Einwanderern mit einem anderen kulturellen Hintergrund in den letzten Jahrzehnten stellt sich nun in ganz Europa die Frage, ob diese nationale Kultur nicht verteidigt und gefördert werden soll, was auch bedeutet, dass die nationale Kultur dann gegen die »parallelkulturellen« Ansprüche von Einwanderern geschützt werden soll.

Wir stoßen darauf zum Beispiel während der Debatten über Nationalfeiertage, über Sprache, über Verhaltensnormen und Maßstäbe für den Umgang miteinander; es zeigt sich aber noch viel deutlicher im Problem der Ghettoisierung, also in Gegenden, wo immer mehr Marokkaner, Algerier oder Türken wohnen, während die einheimische Bevölkerung von dort wegzieht.⁵⁷⁹ > Hinweis

Eine der Methoden, sich dieser Wirklichkeit nicht stellen zu müssen, ist zu behaupten, dass es nie so etwas wie eine »nationale Identität« gegeben habe und dass Einwanderung dadurch auf etwas wie eine nationale Kultur (denn diese existiere ja nicht) keinen Einfluss haben könne. Obwohl dieser Standpunkt an sich kein Argument für den Multikulturalismus ist, kann er ihn schon unterstützen.

Die Neigung, sich von sozialer Kohäsion und von deutlicher Loyalität gegenüber dem Nationalstaat fortzubewegen, in Richtung einer Gesellschaft, die aus »Gruppen« besteht, die sich nicht unbedingt miteinander identifizieren, steht im Widerspruch zur Idee von nationaler Identität überhaupt.

Der Idee einer gemeinsamen Leitkultur gegenüber steht das Bild, das Theodore Roosevelt 1915 in einer Rede schilderte: »... ein Wirrwarr keifender Nationalitäten, ein verwirrtes Knäuel von Deutsch-Amerikanern,

Irisch-Amerikanern, Französisch-Amerikanern, Skandinavisch-Amerikanern oder Italienisch-Amerikanern, die alle einzeln ihre eigene Nationalität bewahren«.

Roosevelt sah das als »den sichersten Weg, diese Nation zugrunde zu richten oder jede Möglichkeit zum Fortbestehen dieser Nation zu verhindern«. ⁵⁸⁰ [› Hinweis](#) Der Kommentar von Arthur Schlesinger:

Ein dreiviertel Jahrhundert später müssen wir dem Gebräu von T. R. noch einige Nationalitäten hinzufügen. Das stützt nur seine Argumentation. Der Traum der multikulturalistischen Ideologen von heute aber wäre für T. R. ein Albtraum. Wenn dieser Traum in Erfüllung ginge und wenn jede von unseren zahlreichen Gruppen sich gemütlich in seine eigene Enklave zurückziehen und sich weit vom Rest entfernt halten würde, im Namen der heiligen Diversität – würde dieses Land dann wirklich ein gelasseneres Land sein, ein friedlicheres Land, ein stärkeres Land, ein Land, das mehr Einheit und mehr Glück erlebt? ⁵⁸¹ [› Hinweis](#)

Jonathan Sacks, der Oberrabbiner des Britischen Commonwealth, formulierte es wie folgt: »Multikulturalismus hat nicht zu Integration, sondern zu Segregation geführt. Er hat es Gruppen ermöglicht, in Zurückgezogenheit zu leben, ohne jeden Anreiz, sich zu integrieren, und mit jedem Anreiz, es sein zu lassen. Die Absicht war die Verbreitung von Toleranz. Doch in den Ländern, in denen man es versucht hat, hatte das zur Folge, dass die Gesellschaften dort aggressiver geworden sind, gespalten und intoleranter, als sie jemals waren.« ⁵⁸² [› Hinweis](#)

Die aktuellen politischen Entwicklungen lassen vermuten, dass westliche Politiker den Diversitätsdiskurs inzwischen sein lassen. In einem Zeitraum von nur wenigen Monaten haben diverse westeuropäische Regierungsführer den Multikulturalismus angeprangert. Als Oppositionsführerin und CDU-Vorsitzende erklärte Angela Merkel bereits 2004, dass die »multikulturelle Gesellschaft grandios gescheitert ist«, und aufgrund dieser Aussage stand sie sehr unter Beschuss, unter anderem vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder. ⁵⁸³ [› Hinweis](#) Als sie aber dieselbe Aussage im Oktober 2012 wiederholte, erntete Merkel überall Beifall. ⁵⁸⁴ [› Hinweis](#) Der ehemalige spanische und der jetzige britische Premier, José María Aznar und David Cameron, sowie der ehemalige französische Präsident Nicolas Sarkozy und auch der ehemalige stellvertretende niederländische Premierminister Maxime Verhagen haben erklärt, dass der Multikulturalismus gescheitert ist. ⁵⁸⁵ [› Hinweis](#)

Die Debatte geht aber einfach weiter. Multikulturalismus und Masseneinwanderung werden in Europa immer noch erheblich unterstützt. Die Europäische Union selbst verbreitet zum einen diesen

Multikulturalismus und macht es den nationalen Staaten zum anderen unmöglich, die Einwanderung einzudämmen.

Ob die Politiker, die jetzt Regierungsverantwortung tragen, bei den nächsten Wahlen ihre Macht nicht an Befürworter des Multikulturalismus abgeben werden müssen, ist ebenfalls nicht sicher. Als David Cameron sich gegen den Multikulturalismus aussprach, geriet er unter Beschuss zahlreicher Intellektueller, Künstler und Politiker, unter ihnen mindestens zwei Parlamentsmitglieder, die in einer gemeinsamen Erklärung sagten:

Wir glauben, dass David Camerons Bemerkung, der Multikulturalismus sei gescheitert, eine gefährliche Absichtserklärung ist. [...] David Cameron versucht einen Keil zwischen die verschiedenen Gemeinschaften zu treiben, indem er die britische multikulturelle Gesellschaft in Verbindung mit Terrorismus und nationalen Sicherheitsfragen bringt [...] Der Premier ahmt die Angriffe von einigen anderen europäischen Staatsoberhäuptern nach, wie zum Beispiel Nicolas Sarkozy in Frankreich, der die Gesetzgebung für das Kopftuchverbot unterstützt hat, und Angela Merkel, die in Erklärungen den Multikulturalismus in Deutschland verurteilt hat. Wir sind der Meinung, dass unsere multikulturelle Gesellschaft und der Respekt und die Solidarität, worauf sie gebaut wurde, ein Grund ist, stolz zu sein, und lehnen jeden Versuch dieser Regierungen, diese zu unterminieren und zu vernichten, ab. ⁵⁸⁶ [> Hinweis](#)

Multikulturalismus bleibt also weiterhin ein wichtiges Thema, über das politische Uneinigkeit besteht, und das wird noch Jahre andauern.

Schlussfolgerung

Der dominante Trend wirkt nun bereits einige Jahrzehnte in der politischen und wissenschaftlichen Debatte: Supranationalismus und Multikulturalismus. In den vorhergehenden Kapiteln habe ich versucht zu schildern, was das in der Praxis bedeutet. Ich habe drei supranationale Gerichtshöfe und drei supranationale Organisationen besprochen; und ich habe gezeigt, wie es dem Multikulturalismus gelingt, sich in der Gesellschaft zu behaupten.

Supranationale Organisationen entwinden ihren Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise Teile ihrer nationalen Souveränität. Das hat zur Folge, dass westliche Nationalstaaten inzwischen ständig an Regeln oder Beschlüsse gebunden sind, denen sie selbst nie zugestimmt hätten und die zum Teil im Widerspruch zu ihren Interessen oder Vorzügen stehen. Nicht all diese Beschlüsse sind von bahnbrechender Bedeutung. Und nicht alle supranationalen Organisationen verfügen notwendigerweise über viel Macht oder weitreichende Kompetenzen.

Die Welthandelsorganisation hat einen beschränkten Arbeitsbereich. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verfügt über begrenzte Mittel, um die Ausführung seiner Urteile zu erzwingen. Jede dieser Organisationen hat den Nationalstaaten möglicherweise nur einen kleinen Teil ihrer Entscheidungsmacht in nur eng begrenzten politischen Bereichen weggenommen.

Nimmt man aber das große Ganze in den Blick, erkennt man, dass in den vergangenen Jahrzehnten unverkennbar ein enges Netz von supranationalen Verpflichtungen gesponnen wurde. Zusammen beeinflussen die supranationalen Instanzen bereits einen wichtigen Teil aller politischen und juristischen Bestimmungen, die in den westlichen Nationalstaaten erlassen werden. Wenn sich nichts ändert, werden sie ihre Mitgliedstaaten noch fester in den Griff bekommen. Sie werden weiter wachsen und ihre Macht weiter ausbreiten; mit jedem gerichtlichen Urteil wird ein Präzedenzfall geschaffen, mit jeder neuen Regel oder Richtlinie wird ein politischer Bereich definitiv der nationalen Demokratie weggenommen. Nationale Regierungen können dadurch immer öfter von einer Mehrheit anderer Staaten oder von einem anonymen Kollektiv von Bürokraten überstimmt werden. Nichtnationale Richter werden immer öfter mit Entscheidungsprozessen, auf die die nationalen Richter ihren Einfluss

verloren haben, beauftragt werden.

Nationale Richter und nationale Parlamente sind auf verschiedene Art kontrollierbar und müssen ihre Entscheidungen mit durch die jeweilige Verfassung bestimmten Gegenkräften abstimmen. Für supranationale Mehrheiten und nichtnationale Richter existieren solche Kontrollmechanismen nicht, und es gibt auch keine Möglichkeit, sie noch nachträglich zu installieren, da solche *checks and balances* einen kompletten Staat voraussetzen – etwas, was Supranationalismus nicht kennt und nicht bieten kann.

Während dieser Supranationalismus immer weiter um sich greift, haben sich die meisten westlichen Staaten ihrerseits ein gewisses Maß an Multikulturalismus zu eigen gemacht. Die Folge ist, dass nationale Kohäsion und die Idee einer nationalen Identität in den meisten dieser Länder inzwischen problematisch geworden sind.

Die Zahl der Vorschläge, Rechtspluralismus einzuführen, ist derzeit noch überschaubar, in der Praxis aber gibt es bereits informelle Schiariengerichte und andere parallele Rechtssysteme, die ohne nationale Gesetze handeln.

Außerdem ist die Rede von einer allgemeinen Neigung, Diversität zu begrüßen und die Gleichwertigkeit der verschiedenen Gemeinschaften innerhalb von Nationalstaaten zu betonen. So sehr, dass sich laut der Elite sogar die Frage stellt, ob etwas wie »die« niederländische Identität noch existiert – Gleiches gilt für die französische, die deutsche, die dänische und so weiter.⁵⁸⁷ > Hinweis

Meine Argumentation geht dahin, dass diese Entwicklung, trotz allen Anklangs, der Sprüchen wie dem »Zusammenbringen von Menschen« und dem »Respekt vor anderen« zuteil wird, letztendlich mit dem demokratischen Rechtsstaat unvereinbar ist.

Einmal mehr möchte ich betonen, dass meine Argumente gegen Supranationalismus und Multikulturalismus nicht von den aktuell existierenden Realitäten abhängen – auch wenn ich ab und an ziemlich tief auf das eigentliche Funktionieren von supranationalen Instanzen und auf Beispiele von Multikulturalismus eingegangen bin. Die damit zusammenhängenden Probleme sind von konzeptioneller Art. Sie berühren den Kern des Funktionierens menschlicher Gemeinschaften. Auch wenn die supranationalen Organisationen und Gerichtshöfe in den besprochenen Fällen ganz anders geurteilt hätten oder wenn sie die spezifischen

Entscheidungen oder Regelungen, die ich besprochen habe, zurücknehmen würden, die Kritik bleibt.

Ich habe anhand einiger kennzeichnender Beispiele versucht zu zeigen, in welch fatale Entwicklungen die europäischen Länder hineingezogen wurden, und ich habe die enorme Macht beschrieben, die diese supranationalen Organisationen und Gerichtshöfe haben, um nationale Entscheidungen zu übergehen. Auch das Maß, in dem Multikulturalismus die nationale Kohäsion langsam ausdünnen kann und das auch wirklich tut, habe ich versucht anhand einiger beispielhafter Äußerungen zu verdeutlichen.

In den vorhergehenden Kapiteln habe ich auch besprochen, dass die Idee, dass Grenzen beseitigt werden müssen, unterschieden werden muss von der Idee, dass der Nationalstaat seine Reichweite noch vergrößern solle. Supranationalismus und Multikulturalismus fußen gerade nicht auf dem Theorem, dass jetzt, wo wirtschaftliche Beziehungen grenzüberschreitend geworden sind und nationale Unterschiede geringer werden, Menschen von unterschiedlichem nationalem Ursprung nach einer gewissen Zeit ihre Nachbarn als Mitglieder ihres eigenen Stammes anerkennen, um sich so zu umfassenderen und demnach größeren Nationalstaaten zusammenzutun.

Das würde eine Weiterführung der nationalen Souveränität bedeuten, ein Festhalten am Konzept des Nationalstaates, dann aber in größerem Umfang.

Im Gegenteil: Die Philosophie von Supranationalismus und Multikulturalismus bedeutet gerade das Abschaffen von Grenzen als solchen, nicht ihr Verschieben. Über die Grenzen hinweg zu agieren bedeutet, die Idee des Nationalstaates ganz hinter sich zu lassen, zugunsten eines politischen Systems von sich überschneidenden Loyalitäten und Gerichtsbarkeiten, von doppelten Staatsbürgerschaften und »tiefer Diversität«. Strenggenommen impliziert all dies eine Rückkehr zur politischen Struktur des Mittelalters.

Weil sich diese Verwirrung aber schon weit verbreitet hat, kann es passieren, dass sich Anhänger eigentlich komplett entgegengesetzter Überzeugungen zu der These bekennen, dass »das Ende der Nationalstaaten gekommen ist«. Nehmen wir das Beispiel von Kenichi Ohmae und Henry Grunwald, die beide den Standpunkt vertreten, dass »der Nationalstaat aufgelöst werden muss«. Ohmae publiziert viel in *Wall Street Journal*, *Foreign Affairs* sowie *The Economist* und hat Bücher geschrieben wie *The Borderless World* und *The End of the Nation State: The Rise of Regional*

Economies. In einem Essay aus dem Jahr 1993, »The Rise of the Region State«, schrieb er:

In einer Welt ohne Grenzen ist der Nationalstaat für die Organisation von menschlicher Aktivität und für das Managen von wirtschaftlichen Aktivitäten eine unnatürliche, gar dysfunktionale Einheit geworden.⁵⁸⁸ > Hinweis

Eine Welt ohne Grenzen. Das ist wahrhaftig die Idee des supranationalen Multikulturalismus: Grenzen sollen nicht erweitert, sondern entfernt werden.

Henry Grunwald sagte im Januar 2000 in einem Kommentar in *The Wall Street Journal* mit dem Titel »A World Without a Country?« voraus, dass »der Nationalstaat sich starke Einschränkungen seiner Souveränität gefallen lassen wird« und dass »genauso, wie die alten winzigen Fürstentümer in dem größeren Nationalstaat aufgehen mussten, nun auch der Nationalstaat in größeren Strukturen aufgehen werden muss«.

Diese beiden Auffassungen von Ohmae und Grunwald scheinen viele Übereinstimmungen zu zeigen – im Wesentlichen aber sind sie grundlegend unterschiedlich, ja gar unvereinbar. Ohmae unterstützt das Wegwischen von Grenzen, Grunwald plädiert schlichtweg für eine Fortsetzung der nationalen Souveränität, dann aber in größerem Umfang. Obwohl wir uns das Problem der Größe noch näher anschauen werden, liegt dort nicht der Kern des Unterschieds.

Die Meinungsverschiedenheit geht hauptsächlich um die Frage, ob irgendeine Form nationaler Souveränität weiterhin Bestand haben soll. Wenn ja, könnte diese Souveränität dann in größerem oder kleinerem Umfang realisiert werden. Belgien könnte zum Beispiel in zwei Nationalstaaten aufgeteilt werden; Deutschland und Österreich könnten sich zu einem großen Nationalstaat zusammenschließen; alle Länder der EU könnten sich in einem neuen, großen Nationalstaat vereinen und so weiter. Supranationalismus und Multikulturalismus hingegen plädieren dafür, dass es besser wäre, das gesamte Streben nach einem zentralisierten Entscheidungsprozess und nach nationaler Identität überhaupt aufzugeben. Sie beinhalten kein Plädoyer für eine andere Art Nationalstaat (größer oder kleiner); sie beinhalten einen Angriff auf den Nationalstaat an sich.

Teil III

Die Bedeutung des Nationalstaates

»Die Bildung freier Institutionen ist in einem Land, das sich aus mehreren Nationalitäten zusammensetzt, nahezu unmöglich.«

John Stuart Mill
Considerations on Representative Government (1861)

7 / Der demokratische Rechtsstaat

7.1 Einführung

Ich habe bereits gezeigt, wie der Supranationalismus die Souveränität unterminiert und wie der Multikulturalismus die nationale Identität schwächt. Das Ideal von politischer Unabhängigkeit wurde gegen ein Ideal von gegenseitiger Abhängigkeit getauscht – von Independenz zu Interdependenz.

Supranationale Politik hat sich auf Kosten der nationalen Selbstverwaltung breit gemacht, und Multikulturalismus hat die Auffassung verbreitet, dass die Gesellschaften der Zukunft nicht durch ein Ganzes an nationalen Werten vereint werden sollten, sondern durch das Anerkennen des »radikalen Andersseins« von anderen und durch »tiefe Diversität«, wie es Charles Taylor so lobend formulierte.⁵⁸⁹ > Hinweis

Ich werde nun darlegen, weshalb der demokratische Rechtsstaat eine zentrale Entscheidungsgewalt voraussetzt und soziale Kohäsion – oder Souveränität und Nationalität – braucht, Dinge, mit denen Supranationalismus und Multikulturalismus unvereinbar sind.

7.2 Demokratie

Jede Form von Organisation, sei es ein Unternehmen oder ein politischer Verband, setzt ein bestimmtes Maß an Vertretung voraus. Ohne Vertretung ist keine Organisation möglich. Der Vertreter, der Kaffeemaschinen verkauft, vertritt seine Firma, wenn er einen Vertrag abschließt; der Heerführer, der die weiße Fahne hisst, vertritt die Soldaten seines Feldzugs; der Dozent vertritt die Schule, wenn er die Note einer Arbeit bestimmt, und so weiter. Arbeitsteilung innerhalb einer Organisation fordert Anerkennung des individuellen Arbeitnehmers als Vertreter eines größeren Ganzen.

In diesem Sinne ist ein Staatsoberhaupt per Definition ein »Vertreter« seiner Untertanen. S. E. Finer bezeichnet zum Beispiel den früheren Kaiser von China als »Vertreter« des chinesischen Volkes auf der internationalen Bühne. Zu Recht macht er die Bemerkung:

Diese Sicht auf »Vertretung« verlangt selbstverständlich nicht, dass der Vertreter auch tatsächlich

gewählt wurde; jeder, der eine Aufgabe im Namen einer Gruppe erfüllt, ist ein Vertreter dieser Gruppe.⁵⁹⁰ > Hinweis

Diese strikt formale Auslegung des Begriffes »Vertretung« bezieht sich ausschließlich auf externe Parteien. Der Verkäufer von Kaffeemaschinen, der Heerführer, der Dozent und der Diktator vertreten ihre Firma, ihren Feldzug, ihre Universität oder ihr Land – aber ausschließlich für Menschen, die sich außerhalb der Gruppe befinden: also für den Käufer der Kaffeemaschine, die feindliche Armee, den Schüler, oder andere Staaten und internationale Organisationen.

»Vertretung« in diesem Sinn umfasst also nicht die interne »Repräsentanz«, also den Umfang, in dem das Verhalten des Diktators als repräsentativ für die Vorstellungen oder Wünsche seines Volkes betrachtet werden kann. Für eine solche »Repräsentanz« sei es nötig, so Finer, dass eine kleine Gruppe oder ein einziges Individuum in der Lage sei, »auf irgendeine Art und Weise zu einer größeren Kollektivität zu stehen«.⁵⁹¹

> Hinweis

Vertretung in diesem Sinn wirft immer die Frage der Legitimität auf. Ein Heerführer kann als der externe Vertreter seines Feldzuges auftreten – und seine Soldaten auf diese Weise an die Entscheidungen, die er in ihrem Namen trifft, binden –, diese Entscheidungen brauchen aber nicht »repräsentativ« für die Auffassungen der Soldaten zu sein, und sie müssen diese nicht mal als legitim erfahren. Im Extremfall könnten sie sich nicht länger von ihm »vertreten« fühlen.

Dasselbe gilt für den Diktator, der entgegen den Auffassungen seines Volkes regieren kann, wodurch ein großer oder kleinerer Teil des Volkes zu ihm auf Distanz gehen kann. So etwas geschah im Februar 2011, als Nasawiya, eine Gruppe feministischer Aktivisten im Libanon, erklärte, dass Suzanne Mubarak, die damalige First Lady von Ägypten, »die ägyptischen Frauen nicht vertritt«.⁵⁹² > Hinweis Wenn wir in dieser Bedeutung von einer vertretenden Regierung sprechen, dann meinen wir: legitime Regierung.

Theoretisch gesehen kann die legitime Regierung vollkommen undemokratisch sein.⁵⁹³ > Hinweis Nehmen wir noch einmal das Beispiel des Heerführers. Er wurde nicht gewählt, er kann aber trotzdem als vollkommen legitimer »Vertreter« der Interessen seiner Untertanen erfahren werden. Viele Truppenführer werden von ihren Soldaten auf Händen getragen – George S. Patton war ein Beispiel dafür, genau wie Julius Caesar.

In der Politik ist es aber sehr unwahrscheinlich, dass die Staatsverwaltung langfristig als »vertretend« ohne Mitsprache oder Verfügungsgewalt des Volkes erfahren wird.⁵⁹⁴ > Hinweis Wer aber fällt eigentlich unter diesen abstrakten Begriff »Volk«? Die Frage nach dem gemeinsamen Nenner, der sich hinter der Vertretung verbirgt, wird später in diesem Unterkapitel ausführlicher besprochen.

R. H. Lord argumentiert, dass »die Entwicklung des vertretenden Systems und der Parlamente« als »eine der größten Leistungen des Mittelalters« gesehen werden muss.⁵⁹⁵ > Hinweis Nach Aussage der meisten Experten existierte die Art politischer Vertretung, mit der wir heute vertraut sind, nicht vor dem Mittelalter. Im Allgemeinen wird behauptet, dass die Griechen und Römer »etwas wie »delegierte« oder »stellvertretende« Verwaltung gekannt haben«, das betraf dann aber nur eine Befugnis, im Rahmen spezifischer Zwecke direkt einzugreifen (und nicht die allgemeinere Vertretung in allen Belangen, wie wir sie heutzutage kennen).⁵⁹⁶ > Hinweis

Laut Thomas Bisson »gibt es keinen Zweifel über die Einzigartigkeit der mittelalterlichen Entwicklung; Historiker sind sich einig, dass die Umstände und Formen von Vertretung in Europa wenig Übereinstimmung mit den Beispielen zeigen, die wir aus vorhergehenden oder außereuropäischen Gesellschaften« kennen.⁵⁹⁷ > Hinweis Lord setzt seine Beschreibung des Aufschwungs moderner Formen politischer Repräsentation im Mittelalter fort:

Ihr Gütezeichen ist die Tatsache, dass die Macht der Krone mehr oder weniger durch die der teilweise gewählten Versammlungen beschränkt wurde. Deren Mitglieder wurden, obwohl sie nur die politisch aktiven Klassen direkt und sofort vertraten, im allgemeinen Sinn auch als eine Vertretung der gesamten Staatsbevölkerung gesehen.⁵⁹⁸ > Hinweis

Finer sagt, dass es »im 13. und 14. Jahrhundert [...] eine Vielzahl beratender Körperschaften gab, die ihre Herrscher nicht nur berieten, sondern sie auch irgendwie beaufsichtigten«. ⁵⁹⁹ > Hinweis Die Bezeichnungen für diese »Proto-Parlamente« waren von Land zu Land unterschiedlich:

In manchen Ländern, wie England, Irland, Schottland, Sizilien, dem Kirchenstaat und dem Königreich Neapel, hießen sie *parliaments* oder *parlamenti*. Auf der Iberischen Halbinsel wurden sie *cortes* oder *corts* genannt. In Frankreich und in den Niederlanden hatten sie den Namen *États*-(*Généraux*) oder *Staten*-(*Generaal*). In Deutschland wurden sie Landtage genannt, in Dänemark und Norwegen hießen diese Versammlungen *Rigsdag*, in Schweden *Riksdag*, in Polen *Sejm*.⁶⁰⁰ > Hinweis

In seinem Buch aus dem Jahr 1851, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, schrieb der Franzose und Historiker François

Guizot: »Nahezu überall [in Europa] wird die vertretende Form der Regierung gefordert, genehmigt oder eingeführt.« Er brachte das in Zusammenhang mit der Etablierung der Zentralgewalt, »denn die erste Bewegung in Richtung einer vertretenden Regierung tauchte zum gleichen Zeitpunkt auf, wie auch die Versuche einer zentralen Verwaltung [...]«. ⁶⁰¹

› Hinweis Näher betrachtet ist das nur logisch: Ohne eine zentralisierte und organisierte Macht ist eine vertretende Regierung nicht denkbar. Wenn vertretende Körperschaften keine Souveränität haben, dann gibt es auch nichts zu vertreten.

Nun haben wir aber immer noch keine befriedigende Antwort auf die Frage, was nun eigentlich unter »Vertretung« verstanden werden soll. Wir können unser Verständnis ein wenig dadurch vertiefen, dass wir Vertretung von zwei verwandten Begriffen unterscheiden: Delegation und Mandat.

Delegation ist eine – im Prinzip vorübergehende – Übertragung von fest umrissener Entscheidungsmacht: Der Delegierte (oder Bevollmächtigte) erhält die Autorität, »ausschließlich in Übereinstimmung mit spezifischen Instruktionen oder einer spezifischen Ideologie zu handeln«. ⁶⁰²

› Hinweis

Staaten schicken Delegationen zu Versammlungen der Vereinten Nationen – um zum Beispiel mit einer Lobby in Übereinstimmung mit spezifischen Instruktionen des Außenministers Druck auszuüben. Delegierte treten auch im Namen einer Interessengruppe auf – zum Beispiel bei nationalen gesetzgebenden Organen, um Gesetzgebungen oder Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Ein Delegierter hat weniger Handlungsfreiheit als ein »Vertreter«. Edmund Burke formulierte den Unterschied wie folgt:

Ein Delegierter vertritt nur die Auffassungen seiner Auftraggeber und zeichnet sie auf, während ein Vertreter gewählt wird, um aufgrund seines eigenen Gewissens zu urteilen. ⁶⁰³

› Hinweis

Es ist eine interessante Frage, ob starre Parteiorganisation und Fraktionsdisziplin, wie wir sie heute so oft vorfinden, aus dem Volksvertreter eigentlich nicht eine Art Delegierten (seiner Partei) gemacht hat. Und ob das nicht auf Kosten ihrer Repräsentanz des Volkes als Ganzes oder wenigstens ihrer Wähler geschehen ist. ⁶⁰⁴

› Hinweis

Wie dem auch sei, die Idee einer vertretenden Regierung beruht auf dem Gedanken, dass Parlamente aus Mitgliedern bestehen, die selbstständig und individuell einen Beschluss fassen können, was ihre Handlungsfreiheit – jedenfalls verfassungsmäßig betrachtet – größer macht als die von einem Delegierten.

Ein Mandat – vom lateinischen Verb *mandare*, instruieren – kann zwei Dinge bedeuten.

Erstens eine fest umrissene Instruktion, etwas zu tun. Zum Beispiel: ein Mandat, um auf einer Auktion Güter zu einem bestimmten Preis zu kaufen. Oder im Fall des Heerführers: das Mandat (seiner Vorgesetzten), bestimmtes Kriegsmaterial zu benutzen oder bestimmte Ziele zu beschießen.

Das Wort »Mandat« wird aber auch benutzt im Sinne von: Autorität zu handeln, wie beim »Mandat der Wähler« oder »Wahlmandat«. Volksvertreter brauchen ein solches »Mandat« aus der Wahlurne, um ihr Handeln gegenüber der Bevölkerung zu legitimieren.

Um diese zweite, »die Wahlen betreffende« Bedeutung zu erläutern, unterscheidet J. R. Pennock zwischen einem Delegierten und einem Bevollmächtigten:

Denn wenn ein Vertreter einfach als Delegierter auftreten würde, dann wäre dieses Auftreten die meiste Zeit – wenn nicht immer – sinnlos, da es selten klar ist, was genau eine Wählerschaft oder deren Mehrheit eigentlich will. ⁶⁰⁵ > Hinweis

Ein Volksvertreter hat deshalb die Vollmacht, im Namen seiner Wähler Entscheidungen zu treffen – aber nicht notwendigerweise mit ihrer Zustimmung. Das Mandat bezieht sich nicht nur auf den Zeitraum der Vollmacht, sondern auch – und hier liegt ein Problem – auf die Tragweite der allgemeinen Stellungnahme des Vertreters. Viele würden es zum Beispiel als Aufkündigung des Wählermandats betrachten, wenn jemand für eine leitende Funktion gewählt würde, um, sagen wir mal, entschlossenen Widerstand gegen Einwanderung oder Übertragung der Souveränität zu leisten, sich aber, wenn er dann diese Funktion innehat, gar nicht mehr darum kümmern würde.

Edmund Burke lieferte in seiner berühmten Ansprache vom 3. November 1774, als er als Vertreter Bristols ins britische Parlament gewählt worden war, eine vielleicht zu einfache Antwort auf dieses Dilemma. Er erkannte an, dass es »keine leichte Aufgabe ist [...], ein gutes Mitglied des Parlaments zu sein, [denn] alle [die] unterschiedlichen Interessen [der Wähler] müssen bedacht werden, müssen verglichen werden, müssen, wenn möglich, in Einklang gebracht werden«, ⁶⁰⁶ > Hinweis und sagte dann:

Es sollte das Glück und der Ruhm eines Volksvertreters sein, in engster Verbindung, völliger Übereinstimmung und rückhaltlosem Gedankenaustausch mit seinen Wählern zu leben. Ihre Wünsche sollten für ihn ein großes Gewicht besitzen, ihre Meinung seine hohe Achtung, ihre Interessen seine unablässige Aufmerksamkeit. Es ist seine Pflicht, seine Muße, sein Vergnügen, seine Befriedigungen den ihren zu opfern und vor allem, immer und in jedem Fall ihr Interesse

dem seinen vorzuziehen.⁶⁰⁷ > Hinweis [...]

Doch seine unvoreingenommene Meinung, sein ausgewogenes Urteil, sein aufgeklärtes Gewissen darf er nicht Ihnen, nicht einem einzelnen Menschen, nicht einer Gruppe von Menschen aufopfern. Denn er leitet sie nicht von Ihrer Gunst ab, auch nicht vom Gesetz oder der Verfassung. Sie sind ein ihm von der Vorsehung anvertrautes Gut, für dessen Missbrauch er zutiefst verantwortlich ist. Ihr Repräsentant schuldet Ihnen nicht nur seinen ganzen Fleiß, sondern auch sein Urteilsvermögen; und er verrät Sie, anstatt Ihnen zu dienen, wenn er es Ihrer Meinung zuliebe aufopfern würde. [...] Das Parlament ist kein Kongress von Botschaftern [...], sondern das Parlament ist die beratende Versammlung. [...] Wohl wählen Sie allein einen Abgeordneten, aber wenn Sie ihn gewählt haben, dann ist er nicht mehr Vertreter von Bristol, sondern ein Mitglied des Parlaments.⁶⁰⁸ > Hinweis

Burke betont also das autonome Urteilsvermögen, zu dessen Einsatz ein Volksvertreter berechtigt und sogar verpflichtet ist. Da die direkte Form von Vertretung in der Praxis heutzutage unmöglich geworden ist, scheint das eine notwendige Voraussetzung für jede Form von Demokratie in entwickelten Gesellschaften zu sein. Organisation geht von einer Hierarchie aus:⁶⁰⁹ > Hinweis Das ist es, was Robert Michels das »eherne Gesetz der Oligarchie« nennt.⁶¹⁰ > Hinweis Aber gibt es auch Grenzen für dieses Urteilsvermögen? Und worin besteht der nötige soziale Zusammenhalt zwischen Wählern und Volksvertretern?

Regierung durch das Volk – die wortwörtliche Bedeutung von »Demokratie« – fußt auf der Vorstellung von Repräsentation, wie sie Burke definiert. Das bringt uns aber wieder zurück zu der Frage, was »das Volk« ist. Und wie weit reicht die notwendige soziale Kohäsion in der Beziehung zwischen Wählern und Vertretern?

Im Konzept der repräsentativen Demokratie werden eigentlich zwei Dinge vorausgesetzt. Erstens die Möglichkeit für die Bevölkerung, durch periodische, freie, allgemeine Wahlen und die Möglichkeit, aktiv an der Regierungsbildung und am politischen Entscheidungsprozess beteiligt zu sein, sich wählen zu lassen und freie Meinungsäußerung in der öffentlichen Debatte zu genießen. Ich nenne diese Voraussetzungen der repräsentativen Demokratie ihre »formalen Voraussetzungen«. Sie beziehen sich ausschließlich auf die institutionelle Wirklichkeit und können im Prinzip auf jeder Verwaltungsebene eingeführt werden: kommunal, national, europäisch, global, interplanetarisch und alles dazwischen.

Wie wir eben gesehen haben, setzt Vertretung aber auch noch etwas anderes voraus. Ich nenne es ihre »materiellen« Voraussetzungen. Das ist die Erfahrung, von der Regierung vertreten zu werden. Das setzt nicht nur Stimmrecht plus alle anderen formalen Institutionen, die politische

Beteiligung ermöglichen, voraus, sondern auch eine kollektive Identität, die auch tatsächlich als Ganzes vertreten werden kann.

So über eine repräsentative Regierung, eine Demokratie zu sprechen wirft die Frage nach dem auf, wen es denn zu vertreten gibt. Es wirft die Frage nach kollektiver Identität auf. Gäbe es die nicht, warum würde dann ein Mehrheitsbeschluss als legitim erfahren werden? Dieser materielle Aspekt von Vertretung scheint viel wichtiger – und problematischer zu sein als der formale.

Es ist ja selbstverständlich, dass formale Vertretung in jedem zentralen Organ, in dem Entscheidungen getroffen werden können, existieren kann. Wie John Stuart Mill in seiner Abhandlung *Considerations on Representative Government* schrieb: »Repräsentativregierung bedeutet, dass das Volk als Ganzes oder doch zu einem beträchtlichen Teil durch periodisch gewählte Vertreter die in jedem Verfassungssystem notwendige oberste Kontrollgewalt ausübt.«⁶¹¹ > Hinweis In der Tat: Wenn die nationale Regierung an einige supranationale Verpflichtungen gebunden ist, wie es bereits besprochen wurde, dann gibt es keine Garantie dafür, dass die Gesetze des Landes repräsentativ für die Wünsche des Volkes sind. Es muss deutlich sein, wann und von wem Beschlüsse gefasst und Regeln aufgestellt wurden oder wo und durch wen das geschehen könnte. Andernfalls kann keine repräsentative Regierung existieren.

Aber wiederum: Wer ist das Volk? Weshalb könnte eine »demokratisch« gewählte supranationale Struktur, wie das Europäische Parlament, nicht die gleiche Qualität von Repräsentation erreichen? Was ist einzuwenden gegen »multinationale Demokratie«? Diese Frage bringt uns zum materiellen Aspekt von »Vertretung«: Wie wird Repräsentation erfahren? Diese Frage bezieht sich nicht auf die institutionelle, sondern auf die soziale Wirklichkeit.

In seinem Buch *Justice for Hedgehogs* (2011) stellt sich Ronald Dworkin im Kapitel »Wer ist das Volk?« ein treffendes Szenario vor: »Eines Tages verleiht Japan den Bürgern Norwegens das gleiche Wahlrecht, sodass diese in der Lage sind, einige wenige Norweger in das japanische Parlament zu wählen. In einer Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet dieses Parlament dann, eine Steuer auf norwegisches Öl zu erheben und die Erlöse an japanische Raffinerien weiterzuleiten.« Es ist klar, dass das nicht dem entspricht, was wir eine repräsentative Demokratie nennen würden. Dworkin

kommt zu dem Schluss:

Wenn ein dem Mehrheitsprinzip folgendes Verfahren Selbstregierung ermöglichen soll, muss es sich dabei um die Mehrheit des *richtigen* Volkes handeln.⁶¹² > Hinweis

Die Frage, wer »das richtige Volk« bildet, läuft natürlich einfach hinaus auf die Frage, wer unter »wir, das Volk« verstanden wird. Wer gehört in diese Gruppe, die sich selbst als »Volk« betrachtet, und wer nicht? Wer kann kollektiv vertreten werden und wer nicht? Innerhalb welcher Gruppe ist eine Beschlussfassung nach dem Mehrheitsprinzip legitim? Diese Frage ist soziologischer Art und abhängig von der Erfahrung von Mitgliedschaft: »Wir« sind »das Volk«, wenn wir meinen, dass wir dieselbe Identität und dieselbe Loyalität haben. Und das ist genau das, was wir im ersten Teil dieses Buches als »die Nation« identifiziert und definiert haben.

Wenn es um die Erfahrung von Mitgliedschaft geht, dann trifft das berühmte Thomas-Theorem zu: »Wenn die Menschen Situationen als wirklich definieren, sind die Situationen in ihren Konsequenzen wirklich.«⁶¹³ > Hinweis Die subjektive Erfahrung von Zusammengehörigkeit bestimmt den Wirklichkeitsgehalt der materiellen Repräsentation.

Würden sich die Schotten in ihrer politischen Vertretung dadurch bedroht fühlen, dass sie zusammen mit den Engländern regieren, dann wäre das die Wirklichkeit, mit der man zu tun hätte. Natürlich könnte sich das auch wieder ändern, je nach politischem Klima, finanzieller Stabilität, wirtschaftlichen, kulturellen Faktoren usw. Das Verteidigen von Demokratie könnte also sehr gut in die Rückkehr zu einer Regierung kleineren Umfangs als dem der jetzigen Nationalstaaten münden; es könnte theoretisch auch bedeuten, dass eine komplette Übertragung von Souveränität an föderale Vereinigte Staaten von Europa stattfindet – sofern die Erfahrung einer Zusammengehörigkeit gegeben wäre.

Repräsentative Regierung kann natürlich heißen, dass zwischen regional und national wichtigen Angelegenheiten unterschieden wird.⁶¹⁴ > Hinweis Es könnte theoretisch auch zu einer Verschiebung in Richtung eines noch größeren Wirkungskreises (in unserem Fall in Richtung einer repräsentativen europäischen Föderation) kommen. Wiederum wird dann aber deutlich, dass eine europaweite soziale Kohäsion – eine kollektive Identität, eine Art Nation – erforderlich wäre. Immer verschafft die Erfahrung von Zusammengehörigkeit die materielle »Repräsentierbarkeit« der formalen Repräsentation.

Eine Regierung umfasst aber mehr als nur das parlamentarische System, und demnach ist eine repräsentative Regierung auch breiter aufgestellt als nur durch eine parlamentarische Vertretung. Die gesamte politische Struktur, mit dem Gleichgewicht zwischen den Mächten und den diversen Gliederungen der Politik, fordert eine Verankerung in einer kollektiven Identität. Das wird vor allem problematisch, wenn es auf Richter ankommt, auf Amtsträger des Staates, die nicht gewählt sind. Denn was ist die Rolle des Richters in einem repräsentativen System? Welchen Forderungen muss er oder sie gerecht werden, um in eine repräsentative Regierung zu passen? Und was kann das Wirken einer Gruppe Richter, die von diversen nationalen Regierungen ernannt wurden, wie es zum Beispiel am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte der Fall ist, für Folgen haben?

7.3 Der Rechtsstaat

Ein Staat ist ein Rechtsstaat, wenn die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt sind:

1. In seinem Handeln ist der Staat an das Gesetz gebunden.
2. Beim Erlassen oder Abändern von Gesetzen unterliegt er einem festgeschriebenen Regelwerk.
3. Eine unabhängige Justiz wacht über das Gesetz und spricht Recht.

Das erste Kriterium gewährleistet, dass der Staat nicht willkürlich handelt, sondern an das Gesetz gebunden ist. Es bedeutet auch, dass ein Untertan, »in welcher Position auch immer er sich befindet, die Wahrung dieses Gesetzes erzwingen [kann]«, sogar gegenüber dem Staat selbst.⁶¹⁵ > Hinweis Auf diese Weise kann der Staat, wie mächtig und umfassend seine Regierung auch ist, dazu gezwungen werden, nach denselben Gesetzen, die auch für die Bürger gelten, und vor denselben Gerichten Rechenschaft abzulegen.

Das zweite Kriterium gewährleistet, dass Gesetze sich nicht einfach so ändern können; Gesetze müssen in der Öffentlichkeit diskutiert werden, und es muss über sie in einer gesetzgebenden Versammlung abgestimmt werden, wonach sie veröffentlicht werden.

Ein wichtiges Element in diesen beiden Aspekten des Rechtsstaates ist, dass sie helfen, Rechtssicherheit zu garantieren. Denn dank dieser ersten zwei Grundsätze kann kein einziges Urteil verbindlich sein, es sei denn, es gründet auf zuvor festgelegten Gesetzen. Und die Verfahrensvorschriften, an

die der Staat beim Einführen oder Ändern von Gesetzen gebunden ist, müssen verbindlich sein.⁶¹⁶ > Hinweis

Damit wir von Rechtssicherheit sprechen können, ist es aber auch wichtig, dass wir einigermaßen vorhersagen können, wie die richterliche Urteilsfindung sein wird. Jede Idee von Rechtssicherheit hängt von dem ab, was Oliver Wendell Holmes »*the prophecies of what the court will do*« nannte: die Entscheidungen der Gerichte vorherzusagen.⁶¹⁷ > Hinweis

Es ist genau dieser Punkt, an dem deutlich wird, weshalb das gesamte Konzept eines Rechtsstaates die Existenz eines Nationalstaates voraussetzt. Denn ohne ein gewisses Maß an Vorhersagbarkeit in der Rechtsprechung tappen die Menschen, was die Auslegung eines Gesetzes im konkreten Einzelfall betrifft, im Dunkeln.⁶¹⁸ > Hinweis Rechtssicherheit setzt also voraus, dass die Richter, die ein Urteil fällen, die oft vage Terminologie des Gesetzes auf vorhersagbare Weise deuten werden. Deshalb fordert ein Rechtsstaat nicht nur, dass geltende Gesetze im Voraus festgelegt sind (ein rein formales Kriterium), sondern auch, dass sie – mit einem überschaubaren Maß an Abweichungen – immer gleich gedeutet werden (eine materielle Bedeutung).

Das dritte Kriterium sorgt teilweise dafür, dass das zweite eingehalten wird: Die unabhängige richterliche Macht stellt sicher, dass die Gerichte in ihrer Urteilsfindung nicht von parteilichen Interessen oder zum Beispiel der Regierung beeinflusst werden.

Die »Unparteilichkeit« oder »Unabhängigkeit« der richterlichen Macht wird aber gleichzeitig von der Beziehung der Richter zu einem geteilten Gemeinschaftsgefühl eingeengt. Ein Rechtsstaat ist ein Staat, in dem das Recht der Gemeinschaft gilt, und aus diesem Grund wird angenommen, dass die Richter, die dieses Gesetz anwenden, einen Teil dieser Gesellschaft ausmachen.

Nun könnte man behaupten, dass es keinen Grund zu der Annahme gibt, unterschiedliche Richter könnten bei einem bestimmten Konflikt zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen gelangen: Denn was das Gesetz ist, müsste doch einer universellen, objektiven Logik unterworfen sein. In Wirklichkeit ist es aber so, dass Richter einen enormen Entscheidungsspielraum haben. Und dass dieser nur noch zunimmt, je vager oder »fundamentaler« die betreffenden Rechtsprinzipien formuliert sind.

Nehmen wir zum Beispiel das »Recht auf Leben«. Viele würden meinen,

dies sei eins der fundamentalsten Rechte. Was bedeutet es aber konkret? Welche Grenzen muss zum Beispiel die Polizei einhalten, wenn sie es mit Terroristen oder bewaffneten Verbrechern zu tun hat? Welche Verpflichtung, Leben zu schützen, kann daraus abgeleitet werden? Welche Folgen kann dieses Recht künftig für Sterbehilfe und Abtreibung haben? Für den Zugang zum Gesundheitswesen und zu Medikamenten?

Müssen wir, wenn wir dieses »Recht auf Leben« ernst nehmen, bestimmte politische Maßnahmen, die die Reichweite des Sozialstaates einschränken, nicht als inakzeptabel betrachten? Jemanden auf der Straße erfrieren oder verhungern lassen, ist das nicht Mord?

Oder nehmen wir das Nichtdiskriminierungsprinzip. Erneut etwas, was sich fundamental und wichtig anhört, was aber unmöglich auf neutrale Weise angewandt werden kann. Eine konsequente Anwendung dieses Prinzips hätte nahezu totalitäre Auswirkungen: Zum Beispiel müssten erbliche Monarchien genauso abgeschafft werden wie die Verfassungsregel, dass man in den Vereinigten Staaten geboren sein muss, um dort Präsident werden zu können. Die privilegierte Position, die viele Länder einem bestimmten religiösen Konfession vorbehalten – zum Beispiel der Anglikanischen Kirche in Großbritannien oder der evangelisch-lutherischen Kirche in Dänemark –, oder Clubs, die zum Beispiel nur Mitglieder eines bestimmten Geschlechts erlauben: Das alles kann theoretisch als eine Verletzung des Nichtdiskriminierungsprinzips betrachtet werden.

Da keine zwei Personen vollkommen identisch sind, ist der mögliche Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots endlos. (Genauso wie das Prinzip von »Chancengleichheit«, das theoretisch ein Verbot von Privatbesitz und die Auflösung der Familie als Institution verlangen würde.) Auf jeden Fall steht das Diskriminierungsverbot in einem gespannten Verhältnis zu den klassischen bürgerlichen Freiheiten wie freier Meinungsäußerung und Religionsfreiheit.

Das beschränkt sich bestimmt nicht auf eine theoretische Debatte. Nehmen wir die Auffassung von Richter Pavlovski in der Sache *O'Halloran und Francis gegen das Vereinigte Königreich* vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte aus dem Jahr 2007;⁶¹⁹ > Hinweis dieser Richter meinte, dass Geschwindigkeitsbeschränkungen auf den Straßen eine Verletzung der fundamentalen Menschenrechte seien:

Meiner Meinung nach läuft etwas falsch mit einem Verbot, gegen das so oft verstoßen wird. Es zeigt an, dass das Verbot keine überzeugende, soziale Notwendigkeit widerspiegelt, da so viele

Menschen, sogar unter Drohung einer strafrechtlichen Verfolgung, gegen das Verbot verstoßen.

Und wenn das der Fall ist, dann ist es möglicherweise an der Zeit, Geschwindigkeitsbeschränkungen zu überdenken und Geschwindigkeitsregeln einzuführen, die den Bedürfnissen der Menschen eher entsprechen.

Wir können Menschen im 21. Jahrhundert nicht dazu zwingen, das Fahrrad zu nehmen oder eine Runde laufen zu gehen, anstatt die Vorteile der Zivilisation zu genießen. Gleichmaßen ist es für mich auch schwierig, zu akzeptieren, dass Tausende schnell fahrende Autofahrer im Unrecht sein könnten, während nur die Regierung das Recht auf ihrer Seite hat. ⁶²⁰ [› Hinweis](#)

Dieses Beispiel zeigt, dass Richter die Rechte und Grundsätze, über die sie ein Urteil fällen, ausweiten können – und das auch tatsächlich tun –, um sie auch noch auf die am weitesten hergeholten Phänomene anzuwenden. Ihre Aufgabe beschränkt sich nicht auf den formalen Abgleich des Gesetzes mit ihnen vorgelegten Fakten.

Auch die Vereinigten Staaten liefern diesbezüglich zahlreiche treffende Beispiele. ⁶²¹ [› Hinweis](#) So urteilte der Oberste Gerichtshof Mitte des 19. Jahrhunderts in der Sache *Dredd Scott gegen Sandford*, dass Afroamerikaner, ob ehemalige Sklaven oder nicht, keine Bürger im Sinne der Verfassung seien. ⁶²² [› Hinweis](#) In der Sache *Regents of the University of California versus Bakke* (1978) kam derselbe Gerichtshof zu der Erkenntnis, dass positive Diskriminierung verfassungsmäßig ist (und demnach keine Verletzung des verfassungsgemäßen Rechts auf Gleichheit darstellt). ⁶²³ [› Hinweis](#) In der Sache *Roe versus Wade* (1973) kam der Gerichtshof zum Erstaunen vieler zu der Grundsatzentscheidung, dass gemäß 14. Zusatzartikel der Verfassung jede Frau das Recht auf Abtreibung habe. Und so weiter.

Die Freiheit von Richtern, Gesetze auszulegen, ist genau der Grund dafür, dass ihrer Ernennung oft ein anspruchsvolles Verfahren vorangeht, und weshalb bei den Besetzungen von Letztinstanzlichen Gerichtshöfen in nahezu allen westlichen Ländern oft politische Überlegungen eine Rolle spielen (in den Niederlanden zum Beispiel geschieht die Ernennung nach Nominierung durch das Parlament durch königlichen Erlass). ⁶²⁴ [› Hinweis](#)

Amerikanische Präsidenten ernennen Richter, deren Auffassungen mit den ihren übereinstimmen. Der Senat muss die Ernennungen genehmigen und kann sich gegen eine Ernennung wehren, wenn die Mehrheit hier eine andere politische Herkunft hat (wie es zum Beispiel 1987 geschah, als der Kandidat Ronald Reagans abgewiesen wurde). ⁶²⁵ [› Hinweis](#) Die Amerikaner kennen die Auffassungen der Richter des Obersten Gerichtshofes und wägen ihre Chancen ab, bestimmte politische Änderungen durchsetzen zu können, wenn

ein Richter ersetzt wird. Die Demokraten hoffen aus politischen Gründen darauf, republikanische Richter ersetzen zu können, und umgekehrt.⁶²⁶

› Hinweis

Gerade weil unterschiedliche Richter ein und dieselbe Regel völlig unterschiedlich interpretieren können, ist es eine Bedrohung für die Rechtssicherheit, wenn verschiedene Richter aus verschiedenen Ländern ermächtigt sind, ein Urteil zu fällen. Es ist nicht vorherzusehen, welchen Standpunkt die Richter einnehmen werden. Natürlich können auch mehrere Richter aus einer Nation unterschiedlicher Meinung sein, dennoch führt die Verlagerung richterlicher Macht außerhalb eines nationalen Kontextes zweifellos zu einer exponentiellen Vergrößerung des Problems.

Es gibt aber auch noch eine andere Seite. Rechtssicherheit erfordert nämlich nicht nur, dass das Verhalten der Richter einigermaßen vorhersehbar ist, es setzt auch voraus, dass die Erwartungen derer, die denselben Gesetzen unterworfen sind, in hohem Maße übereinstimmen.

Die Mehrheit der Menschen verfügt nicht über profunde juristische Kenntnisse: Sie handelt aus einem Rechtsgefühl heraus, dass bestimmte Dinge von anderen erwartet werden dürfen; dass bestimmte Rechte und Pflichten im Umgang miteinander normal sind.⁶²⁷ › Hinweis Wenn Sie und ich vollkommen unterschiedliche Auffassungen von dem haben, was »Vernunft und Gerechtigkeit« von uns verlangen oder was einen Angriff gegen meine »Ehre« oder meinen »guten Ruf« beinhaltet, dann kann es zwischen uns keine Rechtssicherheit geben.

Außerdem ist der Gerichtssaal nie mehr als ein letztes Hilfsmittel, wenn Streitigkeiten gar nicht mehr anders beizulegen sind. Ein »Rechtsstaat« setzt also voraus, dass die Mitglieder einer Gesellschaft im Allgemeinen geteilte und internalisierte Auffassungen über Moral haben und mehr oder weniger danach leben.

Das gilt auch andersherum. Denn wie könnte ein Richter feststellen, was »Vernunft und Gerechtigkeit« oder »tiefes Vertrauen« oder »schwerwiegende Gründe« oder ein »Angriff gegen jemandes Ehre und guten Ruf« (und auch das Recht auf Selbstverteidigung) beinhalten, ohne in der Lage zu sein, sich auf einen allgemeinen – vorherrschenden, »leitkulturellen« – Standpunkt oder eine solche Tradition in der Gesellschaft zu beziehen?⁶²⁸ › Hinweis

Aus diesen Gründen – aus der Notwendigkeit heraus, sowohl in den

Standpunkten der Richter als auch in den Erwartungen der Menschen übereinzustimmen – ist der Inhalt des Gesetzes selbst in der Praxis vor allem erstarrte Kultur. Trotz des möglicherweise hohen intellektuellen Abstraktionsgrades von juristischen Argumentationen ist der Rechtsstaat eigentlich doch nicht viel mehr als die Spitze des Eisbergs von sozialer Kohäsion. Anders formuliert: Die Idee eines Rechtsstaates als solche impliziert eine Leitkultur.

Und demnach bedeutet die Aufgabe, Richter zu sein, zwangsläufig das Erfüllen einer repräsentativen Rolle im Namen der Gemeinschaft (auch wenn der Richter nicht gewählt wurde). Der Richter genießt das Vertrauen der Mitglieder der Gemeinschaft, ihrer Art von Leben eine Stimme zu geben und sie mit den Mitteln des Gesetzes zu verteidigen.⁶²⁹ > Hinweis Auch die Auslegung »fundamentaler Werte« zwingt einen Richter oft dazu, eine Wahl zwischen zum Beispiel individueller Freiheit und religiösen oder ethischen Einschränkungen zu treffen; zwischen Zurückhaltung und Aktivismus; zwischen dem Folgen von Präzedenzfällen oder einer Kursänderung; zwischen der Handhabung strikt etymologischer Definition von Rassismus oder einer breiteren Definition im »kulturellen« Sinn; zwischen dem Recht auf Leben im Widerspruch zur Existenz der Todesstrafe oder im Widerspruch zu Abtreibung oder Sterbehilfe.

Richter können nicht nach Belieben ihrer Meinung Luft machen. Sie streben danach, ein Urteil auszusprechen, das die Zustimmung anderer unabhängiger rationaler Beurteiler finden kann. Das nimmt aber der Arbeit des Richters nicht alle subjektiven Elemente.⁶³⁰ > Hinweis Mit den Worten von David Pannick:

Inwieweit auch immer Richtern ihre eigenen Vorurteile bewusst sind – wir können von ihnen doch nicht mehr erwarten als eine widerspruchsfreie und intelligente, aber dennoch subjektive Wiedergabe der Fakten und des Gesetzes. Und deshalb ist es so wichtig, wer zum Richter ernannt wird.⁶³¹ > Hinweis

Außerdem kann die Bildung eines Gegengewichts zu einem ungehemmten Mehrheitsregime auch leicht in eine »Tyrannei der Minderheit« umschlagen.

⁶³² > Hinweis

Die Entscheidung des Richters hat ausschließlich Autorität bei Anerkennung und Akzeptanz von beiden Parteien, die einen Konflikt vorlegen. Obwohl die Unparteilichkeit des Richters also wichtig ist, betrifft das ausschließlich Unparteilichkeit gegenüber den sich streitenden Parteien. Der Richter muss gleichzeitig auch von beiden Parteien anerkannt werden

als ein Bestandteil eines »wir«, kurzum als parteiisch: Er ist Teil derselben Gemeinschaft wie die streitenden Parteien.

Somit sind Tyrannei der Mehrheit und Tyrannei der Minderheit die Skylla und Charybdis, zwischen denen ein kluges, konstitutionelles System versuchen muss zu lavieren.⁶³³ > Hinweis Und diese Feststellung ist auch für den Multikulturalismus relevant. Denn nationale Richter können nur dann mit der Akzeptanz von ethnischen, kulturellen und religiösen Minderheiten rechnen, wenn sie ihre Autorität einem geteilten Gemeinschaftsgefühl entnehmen können, das es den Richtern ermöglicht, in dieser einen spezifischen Sache Recht zu sprechen (deshalb auch die Begeisterung von einigen Muslimgemeinschaften für Schariagerichte mit ihren eigenen Richtern).

Es wird nicht so sehr vorausgesetzt, dass ein Richter »objektiv« ist, sondern vielmehr »machtbefugt«. Das kann er allerdings nur sein, wenn er Teil eines größeren Ganzen ist, zu dem auch die streitenden Parteien gehören. Und nur die Nation bietet den territorialen Kontext für eine solche Autorität. Wenn die »Nation-Erfahrung« scheitert, fallen Gruppen auf ihre eigenen Richter zurück, deren Religion, Hautfarbe, Ethnizität oder gar politische Überzeugung von diesem Moment an relevant wird.

8 / Trugschlüsse, die den Angriff begleiten

8.1 Nie wieder Krieg

Drei Trugschlüsse oder Irrtümer begleiten den Angriff auf den Nationalstaat. Man könnte sie Trugschlüsse des Universalismus nennen. Immer wieder werden sie benutzt, um den Supranationalismus und den Multikulturalismus zu rechtfertigen, um die Einwohner der europäischen Nationalstaaten mit der gegenwärtigen Politik der Europäischen Union zu versöhnen.

Der erste Trugschluss ist, dass der Erste und Zweite Weltkrieg uns gelehrt hätten, dass »Nationalismus« zu Krieg führt und dass supranationale – universalistische – Projekte, wie die EU, diese Kriegslust eindämmen und Frieden bringen. Der Gedanke dabei ist, dass die gefährlichen Neigungen im Menschen vor allem in nationalen Demokratien die Oberhand gewinnen und dass wir diese nationalen Demokratien deshalb an die Kette legen müssen.

Der zweite Trugschluss ist, dass eine universelle Gesellschaft, gegründet auf abstrakte Prinzipien von Gerechtigkeit, mit denen alle Menschen einverstanden sein können, tatsächlich realisiert werden könne. Seit der Aufklärung ist dieser Gedanke bei liberalen und linksorientierten Denkern üblich, und ihre Anhänger träumen davon, die unterscheidenden Merkmale der verschiedenen Kulturen zu überwinden und eine Weltregierung zu installieren, die die nationale Ordnung endgültig hinter sich lassen könnte.

Der dritte Trugschluss ist die Inklusivität (oder, was auf dasselbe hinausläuft, die Nichtexklusivität) von politischen Loyalitäten. Der Gedanke ist hier, dass es kein Problem sei, mehrere Pässe zu besitzen und sich gegenüber verschiedenen Staaten loyal zu fühlen (und im Gegenzug keine besondere Anhänglichkeit gegenüber einer bestimmten Nation zu spüren, sondern eher bei Subgruppen und virtuellen Gemeinschaften Anschluss zu finden, die grenzüberschreitend organisiert sind oder ihre eigenen Regeln haben.

Diese drei Argumente legitimieren den Angriff auf den Nationalstaat und sind als solche allgegenwärtig in der Rhetorik der Befürworter von Supranationalismus und Multikulturalismus. Dieses Kapitel versucht zu zeigen, weshalb es Trugschlüsse sind. Fangen wir mit dem ersten an: dass Nationalismus zu Krieg führt und dass supranationale Verbände wie die EU

diesen Krieg vermeiden könnten.

Es steht außer Frage, dass eines der wichtigsten Themen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts »Nie wieder Krieg« war: Nie mehr den Verlust von Menschenleben und die Vernichtung durchzumachen, die der Erste und Zweite Weltkrieg mit sich brachten. Das Gefühl, dass Nationalismus die Hauptursache dieser Kriege war, wurde in den Nachkriegsjahren allgemein geteilt. Kein Wunder, dass europäische Intellektuelle und Politiker gegenüber nationaler Souveränität eine skeptische Haltung annahmen. Der nationale Staat wurde für den Aufschwung des Nationalismus verantwortlich gemacht, der seinerseits wiederum für Krieg, Vernichtung und Genozid verantwortlich war.

Der Philosoph Karl Jaspers schrieb 1951, dass es die Aufgabe der »großen« deutschen Nation sei, die »Negation« des Nationalstaates zu erreichen. Sich scheinbar nicht bewusst über die klaren »nationalistischen« Implikationen seiner Bemerkung, sagte er: »Die Geschichte des deutschen Nationalstaats ist zu Ende. Was wir als große Nation uns und der Welt leisten können, ist die Einsicht in die Weltsituation heute: dass der Nationalstaatsgedanke heute das Unheil Europas und nun auch aller Kontinente ist.« Und weiter:

Während der Nationalstaatsgedanke die heute übermächtige zerstörende Kraft der Erde ist, können wir beginnen, ihn in der Wurzel zu durchschauen und aufzuheben. ⁶³⁴ [> Hinweis](#)

Jaspers Vision wurde von vielen geteilt, eigentlich bis heute. Der französische Präsident François Mitterrand erntete zum Beispiel großen Beifall, als er 1995 den Nationalismus direkt verantwortlich für den Krieg machte: »*Le nationalisme, c'est la guerre!*« ⁶³⁵ [> Hinweis](#) Zehn Jahre später, im Jahr 2005, warnte Tony Blair das Europäische Parlament, dass, wenn Europa keine Erweiterungen realisieren und sich auf die Mitglieder mit einem geteilten kulturellen Erbe beschränken würde (zum Beispiel unter Ausschluss der Türkei), es »enger, in sich gekehrter« würde, und dass Europa nur »veralteten Nationalismus und Fremdenfeindlichkeit« erwarten würde. ⁶³⁶ [> Hinweis](#) »Nationalismus wurde als das Problem überhaupt betrachtet,« schreibt der britische Journalist Douglas Murray, »und weil die Nation für den Nationalismus verantwortlich war, wurde sie selbstverständlich als die Ursache des Problems gesehen.« ⁶³⁷ [> Hinweis](#)

Es war genau diese Sicht der Dinge, die Klaus Hänsch, ehemaliger Vorsitzender des Europäischen Parlaments (1994–1997), ausrufen ließ: »Nie

wieder darf ein Staat in Europa so souverän werden, dass er allein über Krieg und Frieden entscheiden kann.«⁶³⁸ > Hinweis Ein dezidiierterer Angriff auf die Idee des Nationalstaates ist kaum denkbar. Außerdem zeigt dieses Zitat deutlich, dass es der EU nicht mehr darum geht, eine neue souveräne Entität – das heißt, einen europäischen föderalen Staat – zu gründen, sondern vielmehr um das Beseitigen von Staatssouveränität überhaupt – womit die EU für den Supranationalismus im Allgemeinen eintritt.

Während ihrer Kampagne für eine europäische Verfassung im Jahre 2005 versuchte Europakommissarin Margot Wallström die Menschen mit dem Argument zu überzeugen: »Politiker, die sich gegen das Teilen von nationaler Souveränität wehren, riskieren eine Rückkehr zu den Nazigräueltaten der Jahre 1930 und 1940.« In einer ihrer Ansprachen, nicht zufällig am Standort des ehemaligen Konzentrationslagers Theresienstadt in Tschechien gehalten, führte sie den Zweiten Weltkrieg zurück auf »Nationalstolz, Habgier und [...] internationale Rivalität um Reichtum und Macht«. Laut Wallström hatte die EU diese Rivalität durch eine historische Vereinbarung, nationale Souveränität zu teilen, überwunden.⁶³⁹ > Hinweis

Zwei Jahre später, im Jahr 2007, als die EU ihren 50. Geburtstag feierte, lautete das Motto: »Die Europäische Union: 50 Jahre Frieden« – als ob es zwischen den beiden Gegebenheiten, »EU« und »Frieden«, einen Kausalzusammenhang geben würde. In seiner Ansprache an der Universität von Washington, Seattle, erinnerte Mattias Sundholm, der stellvertretende Sprecher der Europäischen Kommission in den Vereinigten Staaten, an den letzten Weltkrieg: »Vor etwa 65 Jahren stand die Welt in Feuer und Flammen [...] Europäer bekämpften sich, im Rest der Welt litten Menschen Hunger, und Millionen Menschen starben.« Was für einen Kontrast mit dem Sommer 2006, fand Sundholm, als Deutschland Gastgeber der Fußballweltmeisterschaft war. Er sah dort Menschen »aus ganz Europa, die mit der gemeinsamen Währung, dem Euro, in den Taschen dorthin gereist waren, ohne Pass – denn den braucht man in einem Europa ohne Grenzen nicht – und die ihre eigene Nationalflagge schwenkten, und das ohne Gewalt oder gegenseitigen Groll«. Zum Schluss sagte Sundholm:

Wie wurde das alles möglich in nicht mehr als 50 Jahren? Nun, zum größten Teil dank eines Ökonomen aus der französischen Cognac-Region, Robert Schuman [...].⁶⁴⁰ > Hinweis

Obwohl man das Fehlen von »Groll« unter Fußballanhängern ernsthaft bezweifeln kann, spricht diese Rhetorik viele Menschen an.

Die Frage nach der Kongruenz mit der Wirklichkeit drängt sich allerdings

schon auf. Wie wahr ist das alles? Was ist eigentlich der Zusammenhang zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Nationalismus? Und wie weit kann die EU – und mit ihr andere supranationale Organisationsformen – für das verantwortlich gemacht werden, was wir seit 1945 als »Frieden« genießen?

War der Nationalsozialismus eigentlich eine Form von Nationalismus? Obwohl es allgemein geglaubt wird, ist diese Sichtweise sicherlich nicht unumstritten. Jemand, der die vorschnelle Gleichsetzung von Nationalismus und Nationalsozialismus in Zweifel zog, ist der renommierte Oxford-Historiker Hugh Seton-Watson. In seiner klassischen Studie *Nations and States* sagt Seton-Watson: »Man kann behaupten, dass Hitler selbst ein Nationalist war, fest entschlossen, die 1870 unvollständig gebliebene politische Einigung aller Deutschen zu vollziehen.« 1938 gelang es Hitler,

[...] die große Mehrheit der »zurückgelassenen« Deutschen ohne Krieg »heim ins Reich« zu holen (Österreich und die böhmischen Gebiete der Tschechoslowakei), es gelang ihm aber nicht, sich der anderthalb Millionen Deutschen in Polen und Danzig zu bemächtigen, ohne einen Krieg mit Polen vom Zaun zu brechen, und das entfachte einen europäischen Krieg, der seinerseits zum Weltkrieg wurde.

Es spricht einiges für diese »Standardlesart« der Geschichte, und Seton-Watson akzeptiert sehr wohl die Sichtweise, dass »eine Serie von Konflikten um den Status von unterdrückten [...] oder geteilten [...] Nationen in Mittel- und Osteuropa eine Stimmung von gegenseitigem Hass zwischen Staaten schuf, worauf sie alle der Reihe nach entweder der Schmeichelei oder der Aggression Hitlers erlagen«. Seton-Watson schließt: »In der Tat, der Nationalismus spielte eine wichtige Rolle.« Aber, so fährt er fort:

Es ist auch klar, dass die Ziele Hitlers nicht auf etwas beschränkt waren, was man als deutschen Nationalismus umschreiben kann, sogar wenn die Bedeutung des Wortes bis zum Äußersten gedehnt wird. Sein Ziel war es, ganz Europa und ein gutes Stück darüber hinaus zu erobern. Mussolini träumte davon, ein neues Römisches Reich rund um das Mittelmeer zu gründen, [und] die Japaner wünschten sich eine große ostasiatische Wohlfahrtssphäre, die hunderte Millionen Menschen umfassen sollte, die keine Japaner waren.⁶⁴¹ > Hinweis

Hier macht Seton-Watson – in meinen Augen zu Recht – einen Unterschied zwischen einerseits Nationalismus und andererseits Imperialismus. Obwohl Letzteres aus Ersterem hervorgehen kann, sind es keine identischen Phänomene.

In seinem polemischen Buch *The Tainted Source* bespricht der britische Journalist John Laughland die euroföderalistischen Tendenzen im Faschismus und im Nationalsozialismus. »Es ist falsch«, schreibt er, »zu behaupten, dass die Ideologie der europäischen Einigung [...] von der Zeit

nach dem Zweiten Weltkrieg datiert, und mehr noch, dass diese Ideologie als Reaktion auf seine größten Verbrechen aufkam. Das Gegenteil ist der Fall: Nicht nur Nazis, sondern auch Faschisten und Kollaborateure aus vielen europäischen Ländern machten sehr viel Gebrauch von der europäischen Ideologie.«⁶⁴² > Hinweis Am 11. September 1940 sagte Joseph Goebbels zum Beispiel in einer Ansprache mit dem Titel »Das Europa der Zukunft«:

Unter europäischen Völkern schlägt sich das Bewusstsein immer mehr Bahn, dass vieles von dem, was zwischen ihnen vorfiel, im Grund nur Familienstreitigkeiten waren – verglichen mit den großen Fragen, die heute Kontinente klären müssen. [...]

Ich bin überzeugt, dass man im Verlauf von 50 Jahren nicht mehr nur in den Kategorien eines Landes denken wird – viele der heutigen Probleme werden verschwinden [...].⁶⁴³ > Hinweis

In einem Gespräch, das Adolf Hitler am 28. November 1941 mit dem finnischen Außenminister führte, soll er laut Protokoll gesagt haben, dass »es sich allmählich abzeichne, dass die Völker Europas zusammengehörten wie eine große Völkerfamilie. Auch Frankreich würde dies noch einsehen, und er hoffe, dass auch England dies erkennen möge; hoffentlich nicht zu spät. England müsse sich darüber klar werden, dass die einzige Mächtegruppe, die Interesse daran hat, das englische Imperium zu erhalten, Europa und niemals Amerika sei.« Und weiter:

[Hitler] gehöre nicht zu den Männern, die bereit sind, eine ganz schwere Aufgabe, die sich ihnen stellt, sich selbst zu überlassen. Die Aufgabe des Zusammenschlusses der europäischen Familie müsse jetzt gelöst werden. Mit der modernen militärischen Technik könnten kleine Staaten nicht mehr auf sich selbst gestellt bleiben. In einer Zeit, wo man mit einem Flugzeug 600 km in der Stunde zurücklegen kann, sei ein räumlich großer Zusammenschluss der Nationen nötig.⁶⁴⁴

> Hinweis

In einem Memorandum, das wahrscheinlich für den Nazi-Spitzendiplomaten Cécil von Renthe-Fink bestimmt war, stellte NSDAP-Propagandist und Beauftragter für Propaganda Karl Megerle im Namen des Außenministeriums eine Anzahl »Thesen« für das »neue Europa« auf, darunter:

- 1 Die Einigung Europas, die gemäß den ehernen Gesetzen der Geschichte sich als ein Ergebnis zwangsläufiger Entwicklung bereits abzeichnete [...].
- 4 Die neue europäische Ordnung wird weitgehend die Ursachen beseitigen, die in d Vergangenheit zu innereuropäischen Kriegen Anlass gegeben haben. Die Nationen Europa werden sich nicht mehr feindlich gegeneinander wenden. Das Zeitalter des europäisch Partikularismus wird für immer überwunden sein. [...]
- 7 Das neue Europa wird in religiöser und weltanschaulicher Hinsicht tolerant sein. Es wi jedem Individuum Raum geben. [...]
- 9 Der Begriff der Führung, der zum beherrschenden Begriff des neuen zwischenstaatlich

Lebens Europas wird, bedeutet die Ablehnung der imperialen Methoden der vergangen Epoche, er bedeutet die Anerkennung der vertrauensvollen Mitarbeit der eigenständig kleineren Staaten an den neuen Gemeinschaftsaufgaben.⁶⁴⁵ [> Hinweis](#)

Auch Joachim von Ribbentrop schrieb in einer Notiz im Jahr 1943: »Ich bin der Meinung, dass man, wie ich dem Führer in meinen vorausgegangenen Notizen bereits vorschlug, möglichst bald, und zwar sobald wir einen bedeutenden militärischen Erfolg zu verzeichnen haben, in ganz konkreter Form den Europäischen Staatenbund proklamieren sollte.«⁶⁴⁶ [> Hinweis](#) Mussolini hatte bereits 1933 angegeben, er glaube, dass »Europa die Spitze der Weltherrschaft übernehmen könne, wenn es ein gewisses Maß an politischer Einheit entwickle«,⁶⁴⁷ [> Hinweis](#) und viele Autoren und Journalisten, die mit faschistischen, korporatistischen oder nationalsozialistischen Ideen flirteten, wie Bertrand de Jouvenel und Pierre Drieu La Rochelle, waren Verfechter der euroföderalistischen Sache.⁶⁴⁸ [> Hinweis](#)

Es besteht kein Zweifel daran, dass viele dieser Überlegungen zu einem vereinten Europa – und ganz besonders die Bemerkungen über »Toleranz« und »Freiheit der Religion« – an erster Stelle Propagandazwecken dienten. Aber die paneuropäische Rhetorik ausschließlich als Theaterdonner abzutun, kann nicht die ganze Erklärung sein. Die vielen Überlegungen zu einem vereinten Europa haben sich sicher nicht auf private Gespräche und Notizen beschränkt; akzeptiert und adaptiert wurden sie sicher nicht nur von den politisch Verantwortlichen, sondern auch von den intellektuellen *fellow-travelers*.

Wie dem auch sei: Niemand behauptet, dass das, was sich die Nazis und die Faschisten als Zukunft für Europa vorstellten, genau dasselbe war wie das, was Jean Monnet und die Seinen wollten. Der Punkt ist aber, dass es genauso wenig selbstverständlich ist, dass Nationalsozialismus und Faschismus ausschließlich streng national ausgerichtet waren. Ihre megalomanen Ideen waren viel eher imperialistisch als nationalistisch. Hinzu kommt, dass der Rassismus, jedenfalls in seiner pseudowissenschaftlichen Form, wie er zum Beispiel vom Nazi-Ideologen Alfred Rosenberg verbreitet wurde, ein nichtnationales Konzept ist.⁶⁴⁹ [> Hinweis](#) Zu Recht schreibt John Laughland: »Rasse ist nicht an die Grenzen der Nation und des Staates gebunden, die rassistische Theorie ist also per Definition eine internationale Doktrin.«⁶⁵⁰ [> Hinweis](#)

Nationale Loyalität, wie in Kapitel 3 als eine vorgestellte und territoriale Loyalität definiert, die einerseits von einer vorgestellten, nichtterritorialen Loyalität und andererseits von einer nichtvorgestellten oder Stammesloyalität unterschieden werden muss, lässt sich auf jeden Fall nur schwer in Einklang mit einigen der obskureren Doktrinen des Nationalsozialismus bringen, wie der Betonung der »arischen« Suprematie. Wie der bulgarisch-französische Philosoph Tzvetan Todorov schreibt: »Der Begriff des Fremden [...] sagt nichts über die physischen Eigenschaften der bezeichneten Person aus.« Ja, aus der Sichtweise des Nationalstaates sind Fremde schlichtweg diejenigen, die nicht Teil der nationalen Gemeinschaft sind. Dem steht der Standpunkt des Rassisten (oder des Multikulturalisten) gegenüber – wie aus der Art hervorgeht, wie sich der Ku-Klux-Klan Amerikanern von zum Beispiel afrikanischer oder jüdischer Herkunft nähert:

Der Rassist [...] sieht den Mann, nicht den Bürger: Die Schwarzen oder die Juden in Amerika sind an derselben Nation wie das Mitglied des Ku-Klux-Klans beteiligt, sie sind aber nicht Teil derselben »Rasse«. Wir wählen unsere Nationalität, nicht unsere Rasse (das Erste ist moralischer Art, das Zweite physischer).⁶⁵¹ > Hinweis

Der universalistische Rassismus der Nazis macht ihre Lehre an einem wichtigen Punkt also unvereinbar mit dem Partikularismus, der der nationalen Idee eigen ist. Aber sogar von dem Standpunkt aus, dass dieser Nazismus aus einer pathologischen Form von Nationalismus entstanden wäre, der nationale Erniedrigungen glaubt wettmachen zu müssen (eine Situation, die die deutsche Nation nach dem Ende des Ersten Weltkrieges erlebte; siehe Kapitel 3), ist er nicht einfach als Verteidigung von nationaler Souveränität zu verstehen – sondern vielmehr als Imperialismus. Seton-Watson scheint richtig zu liegen, wenn er sagt, »dass die Ziele Hitlers nicht auf etwas beschränkt waren, was man als deutschen Nationalismus umschreiben kann, sogar wenn die Bedeutung des Wortes bis zum Äußersten gedehnt wird«.

Außer auf den Zweiten Weltkrieg wird oft Bezug auf den Ersten Weltkrieg genommen, wenn man nach Beispielen von im Namen des Nationalismus begangenen Grausamkeiten sucht. Auch im Ersten Weltkrieg war aber das deutsche Ziel nicht nur, den deutschen Nationalstaat zu verteidigen oder auszuweiten, sondern wiederum nichtdeutsche Teile West- und Mitteleuropas dem germanischen Imperium zu unterwerfen.

Der Erste Weltkrieg, so schreibt Seton-Watson, entstand »aus einem Konflikt zwischen Österreich-Ungarn und Serbien, der unmittelbar von der Bewegung der Südslawen für nationale Einheit verursacht wurde«.⁶⁵²

› Hinweis Serbien wurde beim Kongress von Berlin 1878 anerkannt, ein erheblicher Teil der serbischen Bevölkerung verblieb aber unter der Herrschaft des Osmanischen Reichs oder des Habsburgerreichs.⁶⁵³

› Hinweis Der südliche Teil Serbiens wurde von den Osmanen im Ersten Balkankrieg (1912–1913) erobert, doch Versuche, die habsburgischen Teile von Serbien – namentlich Bosnien – mit dem Mutterland wiederzuvereinigen, scheiterten. Diese Versuche motivierten aber eine Gruppe »junger Bosnier« dazu, den Mord an Erzherzog Franz-Ferdinand während seines Besuches in Sarajevo im Juni 1914 zu planen. Der Mord wurde von Gavrilo Princip am 28. Juni verübt – und das war der sprichwörtliche Funke, der das multinationale Pulverfass explodieren ließ.

Die Serben waren inzwischen sicherlich nicht das einzige Volk in Österreich-Ungarn, das nach mehr Selbstbestimmung oder Unabhängigkeit strebte. Im Laufe des 19. Jahrhunderts »begannen die unterschiedlichen nationalen Bestrebungen zu kollidieren«, schreibt Oliver Zimmer in seiner Studie über den europäischen Nationalismus in dieser Zeit.⁶⁵⁴ › Hinweis Der Nationalismus in der habsburgischen Monarchie, schreibt Seton-Watson, wurde größtenteils dadurch verursacht, dass die ungarische Regierung »[versuchte,] durch eine von oben diktierte Politik aus den verschiedenen anderen Nationen eine einzige ›magyarische‹ Nation zu schmieden«. ⁶⁵⁵

› Hinweis Zimmer:

Die Magyarisierung – der kulturelle Nationalismus der magyarischen Mehrheit, die den Staat dominierte – war getragen von einem Gefühl kultureller Superiorität seitens der dominanten Gruppe. Ihre Wirkung entfaltete sie besonders im Schulunterricht, wo die Gesetze von 1879, 1883, 1891 und 1893 Ungarisch zur offiziellen Sprache machten, sowohl in staatlichen als auch in konfessionellen Schulen. Ein anderer Pfeiler der Magyarisierung war elektorale Politik: Die Magyaren hatten mehr als 90 Prozent der Sitze im Parlament inne, während die Rumänen, die Slowaken und Serben immer noch deutlich unterrepräsentiert waren. Ein Gesetz aus dem Jahr 1898 bestimmte, dass jede Stadt oder jedes Dorf nur einen offiziellen (magyarischen) Namen haben durfte, der vom Innenminister genehmigt werden musste. Auch die Grabsteine der örtlichen Friedhöfe mussten magyarisch graviert werden. ⁶⁵⁶ › Hinweis

Die Koexistenz von verschiedenen Nationalitäten wurde allgemein als ein Problem betrachtet,⁶⁵⁷ › Hinweis und »der ungarische Staatsnationalismus verursachte viel Groll bei den wirtschaftlich und kulturell weniger entwickelten ethnischen Minderheiten in den Grenzgebieten«. ⁶⁵⁸ › Hinweis

Obwohl Nationalismus für den Ausbruch des Ersten Weltkrieges zweifellos mit entscheidend war, zieht Seton-Watson den Schluss, dass »die gewalttätige Unterdrückung nationaler Bestrebungen das genauso war«. ⁶⁵⁹

› Hinweis Und so zog man denn auch entsprechende Lehren aus dem Ersten

Weltkrieg: Woodrow Wilsons »Prinzip der Selbstbestimmung« zum Beispiel enthält ein Plädoyer für die Existenz verschiedener Nationalitäten, und nicht etwa die Forderung, sie zugunsten eines größeren Ganzen aufzulösen.⁶⁶⁰ > Hinweis

Wenn wir noch weiter in der Geschichte zurückgehen, sehen wir, dass in Frankreich unmittelbar nach dem verlorenen Krieg von 1870–1871 die pathologische Form von Nationalismus entstand, in der zum Beispiel die Dreyfus-Affäre möglich wurde. Es war ebenfalls nahezu unmittelbar nachdem La Grande Armée von Napoleon 1806 unter dem Brandenburger Tor durchmarschiert war, dass Fichte seinen einflussreichen Aufruf an die deutsche Nation ergehen ließ, sich militärisch zu vereinigen, und Herders ethnischer Nationalismus sich zu einer wahren Manie auswuchs (siehe Kapitel 3). War Nationalismus aber nicht vor allem verantwortlich für Kriege, wenn er sich mit einer imperialen (oder supranationalen) Macht konfrontiert sah oder wenn er selbst zum Imperialismus transformierte, was wiederum nur als Reaktion auf nationale Erniedrigung zu geschehen scheint?

Eine andere Frage, die sich stellt, ist, inwieweit der »Frieden«, den Europa nach 1945 erlebt hat, der EU gutgeschrieben werden kann. Es wird allgemein angenommen, das sei die wahre Novität, die die europäische Integration gebracht habe. Das ist aber sehr fraglich. Der Erste und Zweite Weltkrieg waren von nie gekannter Grausamkeit. Ob die Zeit vor 1914 genauso gewaltsame Kriege kannte, ist nicht so klar. Der Kontrast zwischen vor 1914 und nach 1945 ist jedenfalls nicht so groß, wie es oft dargestellt wird.

Nach der Schlacht bei Waterloo und dem Wiener Kongress 1815 erlebte Westeuropa im 19. Jahrhundert drei heftige interne Kriege: den Sardinischen Krieg von 1859 (Frankreich gegen Österreich), den Deutschen Krieg von 1866 (Preußen gegen Österreich) und den Deutsch-Französischen Krieg von 1870. Daneben gab es natürlich verschiedene Kriege mit externen Parteien, wie die Balkankriege, die Russisch-Türkischen Kriege, den Krimkrieg und diverse Kriege in den Kolonien. Auch seit 1945 kamen externe Kriege regelmäßig vor.

Außerdem waren die drei innereuropäischen Kriege des 19. Jahrhunderts alle relativ beschränkt in Umfang und Verlusten. Der französisch-österreichische Konflikt von 1859, der die italienische Einigung ankurbeln sollte, dauerte nur einige Monate, und obwohl er bisweilen recht blutig war – die Grausamkeiten während der Schlacht bei Solferino inspirierten Henri Dunant dazu, das Internationale Rote Kreuz zu gründen –, blieb die Anzahl

der Opfer begrenzt.

Der Preußisch-Österreichische Krieg dauerte sogar nur 7 Wochen, zwischen Juli und August 1866. Der Krieg kostete insgesamt circa 100 000 Menschen das Leben und hatte die preußische Hegemonie in den deutschen Ländern und eine Ausweitung des italienischen Staatsgebietes auf Kosten Österreichs zur Folge.

Zum Dritten gab es den Deutsch-Französischen Krieg von 1870–1871, der der längste und blutigste Konflikt auf europäischem Boden seit den napoleonischen Kriegen war. Er dauerte circa 8 Monate und forderte etwa 350 000 Opfer.

Zum Vergleich: Während der Schlacht an der Somme (1916) starb fast die gleiche Anzahl Menschen.⁶⁶¹ > Hinweis Schätzungen bezüglich der Opferzahl anlässlich der »Aufstände« in Libyen 2011 variieren von 30 000 bis 100 000 – Schätzungen der Opferzahl im Zweiten Irakkrieg schwanken laut einer Studie von *The Lancet* aus dem Jahr 2006 zwischen 100 000 und sogar 650 000.⁶⁶² > Hinweis Jedes Opfer ist natürlich zu beklagen. Aber das internationale Engagement an diesen innereuropäischen Kriegen des 19. Jahrhunderts war begrenzt, und vielerorts ging das Leben ungestört weiter. Die meisten Europäer erlebten die Zeit zwischen dem Ende der napoleonischen Kriege und dem Ersten Weltkrieg als ein Jahrhundert des Friedens.

Zwar schürten diese drei innereuropäischen Kriege des 19. Jahrhunderts sicherlich den Nationalstolz in der Bevölkerung der streitenden Länder, aber diese Kriege wurden nicht so sehr von nationalistischen Völkern begonnen, sondern von ihren undemokratischen, imperialistischen Herrschern – Napoleon III. und Bismarck –, die versuchten, um es mit den Worten von Seton-Watson zu beschreiben, »für ihre Staaten Hegemonie auf dem europäischen Kontinent zu erringen«.⁶⁶³ > Hinweis

Mehr noch fällt aber der Kontrast zu den napoleonischen Kriegen auf, die nahezu unmittelbar auf die Französische Revolution und den Zusammenbruch des Ancien Régime folgten. Diese Kriege zogen sich über fast 20 Jahre hin, und Schätzungen über die Opfer aus Europa, Russland und Nordafrika variieren von 3 bis 6,5 Millionen. Waren diese Kriege von Nationalismus inspiriert? Waren es »Nationalstolz und Habgier, und [...] internationale Konkurrenz um Reichtum und Macht«, die zu diesen Schrecknissen führten?⁶⁶⁴ > Hinweis Im Gegenteil.

Die napoleonischen Kriege wurden nicht von irgendeinem nationalistischen Partikularismus inspiriert, sondern von den universalistischen Idealen der Aufklärung und dem Traum, ein neues *Imperium Romanum* zu gründen. Die napoleonischen Kriege waren nichtnationalistisch, und gerade darin lag ihr grenzenloser Charakter. Genau wie Hitler hatte Napoleon sich zum Ziel gesetzt, Europa zu vereinen und unter sein – im Gegensatz zu Hitler – aufgeklärtes Reich zu bringen (wie besprochen in Kapitel 5.3) – ein Ziel, das offensichtlich unerreichbar war und einen schier endlosen Krieg auslöste.

Vor den revolutionären Kriegen, das heißt im 18. Jahrhundert und früher, waren stehende Heere selten, und eine universelle Wehrpflicht gab es nicht. Bewaffnete Konflikte waren deshalb, was Umfang und Dauer betrifft, per Definition begrenzt. Die Idee war, dass man auf dem Schlachtfeld persönlichen Ruhm erwerben konnte, und da territorialer Zuwachs damals noch ein realistisches Ziel war (Staaten waren ja noch keine nationalen Staaten, siehe Teil I), hatte man nicht unbedingt ein negatives Gefühl beim Thema Krieg. Im Gegenteil, Krieg war für Aristokraten das wichtigste Mittel, ihren Mut zu beweisen, und verherrlichende Schilderungen von Kriegsereignissen machten einen wesentlichen Teil der Weltliteratur aus. Von der *Ilias* über Caesars *De Bello Gallico* bis zur Suche Ludwigs des XIV. nach »*la gloire*« gibt es zweieinhalb Millennien von Begeisterung für die Tugenden des Schlachtfeldes und für die Bedeutung militärischer Macht. Jeder, der Paris, London oder einer anderen großen europäischen Stadt einen Besuch abstattet, wird von der Vielzahl an militärischen Monumenten, Statuen von Heeresführern, nach Feldschlachten genannten Straßen und so weiter schier erdrückt.

Außerdem waren Kriege aufgrund der prämodernen Militärtechnologie im 18. Jahrhundert und davor viel weniger destruktiv als nach der industriellen Revolution. In der Tat, »Krieg« im 20. Jahrhundert ist zu etwas ganz anderem geworden. Obwohl während der Religionskriege des 16. und 17. Jahrhunderts ebenfalls in großem Umfang Dörfer und Leben vernichtet wurden, waren diese Konflikte gerade so problematisch, weil man sie kaum als Kriege bezeichnen kann, sondern vielmehr als Bürgerkriege. Und gerade weil man solche Kriege in Zukunft vermeiden wollte, entwickelte sich die Philosophie des modernen, nationalen Staates (wie besprochen in Kapitel 1).

Es ist aber mehr. Denn, die ständige Betonung, dass die Länder der Europäischen Union ein halbes Jahrhundert des Friedens hinter sich haben,

lässt ein wesentliches Element der Wirklichkeit außer Acht: nämlich dass die Länder der Europäischen Union davon die meiste Zeit mit der Sowjetunion Krieg führten – mit einem Land, das selbst Ausdrucksform einer postnationalen Philosophie schlechthin war: des Kommunismus.

Erstaunt zu sein über die Tatsache, dass die Mitglieder der Europäischen Union sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr bekriegt haben, ist ein wenig wie erstaunt darüber zu sein, dass Spieler einer Fußballmannschaft sich nicht gegenseitig angreifen. Die Länder der Europäischen Union waren Verbündete in einem globalen und lebensgefährlichen Nuklearkonflikt. Natürlich geraten sie in einer solchen Situation nicht aneinander! Es war auch nicht die Europäische Union, die eine passende Antwort auf den Kalten Krieg formulierte. Das waren die NATO-Allianz und die Anwesenheit von hervorragendem amerikanischem Kriegsmaterial in jedem Frontstaat Europas (und die NATO selbst funktioniert ohne supranationale Kompetenzen, wie ich bereits in der Einführung zu Teil II besprochen habe).

Auch die abschreckende Wirkung von Massenvernichtungswaffen kann nicht der Europäischen Union oder einer Reduzierung von »Nationalismus« zugeschrieben werden. Tatsache ist, dass mit der Erfindung der Atombombe komplette Kriege zwischen Ländern unhaltbar geworden sind. Das gilt nicht nur für die Atombombe als solche, sondern eigentlich für die gesamte moderne Kriegführung, wie sie zum ersten Mal während des Ersten Weltkrieges eingesetzt wurde.⁶⁶⁵ > Hinweis Die Vernichtung, die die moderne Kriegführung mit sich bringt, ist unerträglich – und die moderne Architektur hat es auch noch für unmöglich erklärt, verwüstete Häuser und mittelalterliche Stadtzentren wieder aufzubauen, sondern diese konsequent gegen etwas ausgetauscht, was an Nowosibirsk erinnert. Unter diesen Umständen ist man nicht länger dazu bereit, den Preis des Krieges zu zahlen; und außerdem erfüllen nationale Grenzen in vielen Ländern ziemlich unproblematisch ihren Zweck. Kurzum, die Behauptung, dass Nationalismus zu Krieg führt und dass die EU für dauerhaften Frieden gesorgt habe, ist falsch aus fünf Gründen.

Erstens ist der Kontrast zwischen der Zeit vor 1914 und der nach 1945 nicht groß genug, um sich damit zu brüsten. Hundert mehrheitlich friedliche Jahre gingen dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs voraus. Wenn wir uns die europäische Geschichte der vergangenen 200 Jahre anschauen, gibt es außerdem allen Grund, daraus zu schließen, dass der postnationale Gedanke

eigentlich zu mehr – und unbeschränktem – Krieg führt als der nationale Gedanke.

Zweitens gibt es keinen Grund zu glauben, der Erste Weltkrieg und die Kriege des 19. Jahrhunderts seien aus der Verherrlichung des Nationalismus und nicht ebenso sehr aus der Unterdrückung davon entstanden.

Drittens ist es gut möglich, dass der Zweite Weltkrieg teilweise durch nationale Erniedrigung verursacht wurde. Dazu kommt, dass der Nationalsozialismus als Lehre sicherlich nicht einfach als »Nationalismus« einzustufen ist; die Ziele der Achsenmächte reichten viel weiter als die mögliche Reichweite des Nationalstaates.

Viertens steht die Tatsache, dass westeuropäische Länder nicht in einen Krieg miteinander verwickelt sind, in einem deutlichen Zusammenhang mit dem Kalten Krieg und der NATO-Allianz – nicht mit der Brüsseler Struktur.

666 > Hinweis

Fünftens: Was wirklich bewirkt, dass Krieg in zunehmendem Maß unmöglich wird, ist die unerträgliche Vernichtungskraft des modernen Kriegsmaterials. In Verbindung mit einer sehr wohlhabenden Bevölkerung und der Tatsache, dass die meisten europäischen Länder keine Grenzprobleme haben, gibt es schlichtweg keinen Impuls mehr, die Probleme *manu militari* zu lösen.

Es muss aber noch ein letztes Element genannt werden. Das Eintreten für nationale Souveränität ist im Grunde alles andere als inhärent kriegerisch, sondern sogar die einzig denkbare stabile und intrinsisch friedliche Politikform. Die einzige Art von Kriegen, die Nationalstaaten aus ihrem Wesen heraus führen können, sind defensiv. Wer nationale Verfügungsgewalt anstrebt, wird keine Kriege führen, um sein Gebiet zu erweitern, da es keinen Grund dazu gibt, das Grundgebiet über die Grenzen der Nation hinaus zu erweitern.

8.2 Die universelle Gesellschaft

Der Angriff auf den Nationalstaat geht einher mit dem Trugschluss, dass man keinen vorab begründeten oder wenigstens vorab als mentales Konzept existierenden Zusammenschluss bräuchte, um eine politische Ordnung bilden zu können. Dieser Gedanke geht aus der Philosophie des

Gesellschaftsvertrags hervor. Der Gesellschaftsvertrag liefert einen Rahmen, um politische Entscheidungen zu legitimieren, ohne noch an soziale Kohäsion oder nationale Verbundenheit denken zu müssen. Durch die starke Betonung des Naturrechts und den »wohlverstandenen Eigennutz« bietet der Gesellschaftsvertrag außerdem einen Test für die Rechtsgültigkeit eines existierenden Systems. Alles, was nicht in einem »Urvertrag« vereinbart worden ist, ist nicht legitim. Supranationalisten und Multikulturalisten benutzen dieses Argument, um das existierende System zu delegitimieren.

Roger Scruton bezeichnet die Theorie des Gesellschaftsvertrags zusammenfassend als »einen allgemeinen Nenner für Auffassungen, die versuchen, jede Form politischer Verpflichtung und Legitimität auf einem Vertrag zu begründen«. ⁶⁶⁷ > Hinweis Er fährt fort:

Diese Auffassung besagt im Wesentlichen: Da das Abschließen eines Vertrages Verpflichtungen mit sich bringt, wäre es möglich, die Quelle unserer politischen Verpflichtungen festzustellen, falls all diese Verpflichtungen auf ein vertragliches Versprechen zurückgeführt werden könnten.

⁶⁶⁸ > Hinweis

Die Philosophie des Gesellschaftsvertrages lehrt in der Tat, dass das Gesellschaftssystem ausschließlich auf rationalem Eigennutz und den daraus entstehenden vertraglichen Vereinbarungen basiert ist. Wann immer Menschen sich zusammenschließen, um eine Gesellschaft zu gründen, geschähe dies nicht aus einer geteilten Identität heraus, sondern ausschließlich, um einen geteilten Nutzen zu erzielen, also aus einer rationalen, individuellen Überlegung heraus.

Das impliziert, dass es keine hinreichende Grundlage für die Existenz von unterschiedlichen Staaten gibt. Es wird ja angenommen, dass die vertraglichen Verpflichtungen universeller Art sind und aus der menschlichen Natur hervorgehen – nicht etwa aus den spezifischen Bedürfnissen von Franzosen, Deutschen oder Niederländern. ⁶⁶⁹ > Hinweis Außerdem stellt die Theorie des Gesellschaftsvertrags die Legitimität bereits existierender Staaten und Gesetze infrage, denn ihre Gültigkeit wird ihrem Hervorgehen aus einem rationalen Gesellschaftsvertrag abhängig gemacht; wenn dem nicht so sei, sind sie nicht länger legitim.

Die Auffassung des Staates als ein Ausdruck von irgendeinem »Vertrag« liegt eigentlich bereits in der Theorie des modernen, zentralisierten Staates selbst beschlossen. Wie ich bereits in Teil I besprochen habe, nimmt Jean Bodin als Ausgangspunkt den »Krieg aller gegen alle«, woraus sich dann die politische Ordnung erhebt wie eine Art Bündnis. ⁶⁷⁰ > Hinweis

Thomas Hobbes macht es genauso. Sein Buch *Leviathan* (1651) ist in vielerlei Hinsicht eine logische Fortsetzung seiner früheren Werke, in denen er die Beziehungen zwischen Mensch und Natur und zwischen Mensch und Mensch näher betrachtet. Als typischer Aufklärungsdenker arbeitete Hobbes *ab initio* – von der natürlichen Ordnung an, ohne existierende Autoritäten zu beachten.⁶⁷¹ > Hinweis Die bedrohlichste Situation war für ihn die Anarchie des Naturzustands. Im ersten Teil des *Leviathan*, »Vom Menschen«, führt Hobbes seine Annahme der bedürftigen Natur des Menschen und des Zustands vom Krieg aller gegen alle (*bellum omnium contra omnes*) in Ermangelung eines ausreichend mächtigen Staates aus. Im zweiten Teil, »Vom Staat«, beschreibt er, was erforderlich wäre, um den Menschen aus diesem anarchischen Naturzustand entkommen und in den Zustand der Zivilisation eintreten zu lassen. Wesentlich für dieses Stadium wäre laut Hobbes der Verlust von fast allen natürlichen Rechten. Obwohl er die Prämisse des Gesellschaftsvertrags akzeptiert, führt der beschriebene Übergang bei ihm nicht zur Delegitimation des existierenden politischen Systems.

Das ändert sich bei John Locke (1632–1704). Der englische Philosoph nimmt den Hobbes'schen Gesellschaftsvertrag als Ausgangspunkt, fügt ihm aber im zweiten Teil seiner *Two treatises on Government* die unveräußerlichen Rechte hinzu, die sich aus dem ergeben, was dem Menschen im Naturzustand zukommen würde. Laut Locke blieben die Naturrechte also weiter gültig, nachdem die Gesellschaft in den Zustand der Zivilisation übergegangen ist.

Locke erkennt dabei Folgendes an: »Wo immer daher eine Anzahl von Menschen sich so zu einer Gesellschaft vereinigt hat, dass jeder Einzelne seine exekutive Gewalt des natürlichen Rechts aufgibt und zugunsten der Gemeinschaft darauf verzichtet, entsteht, und zwar nur unter diesen Umständen, eine politische oder staatliche Gesellschaft.«⁶⁷² > Hinweis Er fügt aber hinzu:

Und dies versetzt die Menschen aus dem Naturzustand in ein Staatswesen, indem sie einen Richter auf Erden einsetzen und ihn mit einer hinreichenden Autorität versehen, alle Streitigkeiten zu entscheiden und das Unrecht zu sühnen, das einem Mitglied des Gemeinwesens möglicherweise zugefügt wird.⁶⁷³ > Hinweis

Bezweckt werde damit, so Locke,

das Leben, die Freiheit und den Besitz jenes Mitglieds des Gemeinwesens zu schützen.⁶⁷⁴ > Hinweis

Locke warnt vor dem »Vertrauensbruch, die vereinbarte Form der Regierung nicht beizubehalten und nicht den Zweck der Regierung zu verfolgen, nämlich das öffentliche Wohl und die Erhaltung des Eigentums«. ⁶⁷⁵

> Hinweis Wenn so etwas tatsächlich geschähe, dann hätte

ein König sich selbst entthront und sich in einen Kriegszustand mit seinem Volk versetzt. ⁶⁷⁶

> Hinweis

In einem solchen Fall »fällt sie [die Legislative] mit der Verwirkung durch die Regierenden oder nach Ablauf der festgesetzten Zeit an die Gesellschaft zurück, und das Volk hat das Recht, als höchste Gewalt zu handeln und die Legislative von nun an selbst auszuüben; oder aber eine neue Form der Regierung zu errichten bzw. die Regierung unter der alten Form in neue Hände zu legen, wie es ihm gut scheint«. ⁶⁷⁷ > Hinweis

Der Philosoph Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) führte darauf in seiner Aufklärungsschrift *Du Contrat Social* das Konzept der *volonté générale* ein. Der »allgemeine Wille«, so sagte er, kann entscheiden, ob eine solche Verletzung der Rechte vorlag, wie sie Locke beschrieben hat. Laut Rousseau musste die Gesellschaft Ausdruck der fortwährenden Erneuerung des Gesellschaftsvertrages sein. »Das Volk, das den Gesetzen unterworfen ist, muss auch deren Urheber sein.« ⁶⁷⁸ > Hinweis Diese Auffassung Rousseaus trug zum Gesellschaftsbild bei, das während der Französischen Revolution maßgeblich war. Mit den Worten von Raymond Aron:

Die Verfasser der französischen Verfassung schrieben, dass das Ziel jeder [...] Form politischer Vereinigung darin liege, die natürlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen zu erhalten.

⁶⁷⁹

> Hinweis

Eine Folge dieser Überlegungen zum »Gesellschaftsvertrag« ist die im Wesentlichen unproblematische – liberale – Gesellschaftsvision: eine Gesellschaft von Menschen, nicht von Bürgern. Eine Gesellschaft, in der »gute Regeln« und »gute Verwaltung« alle Probleme lösen können. T. S. Eliot umschrieb diese Sichtweise auf das politische System 1934 mit einigem Sarkasmus: »Wir träumen von Systemen, die so vollkommen sind, dass niemand noch ein guter Mensch zu sein braucht.« ⁶⁸⁰ > Hinweis

Diese Perspektive kommt auch in den Werken von Bernard Mandeville zum Ausdruck, der davon ausging, dass »private Laster« zu »öffentlichen Tugenden« führen, ⁶⁸¹ > Hinweis ebenso wie in denen von Immanuel Kant, der sagte, dass vollkommene Gesetze sogar Teufel in gute Bürger verwandeln würden – da sie dem Individuum gar keinen Platz ließen, gut

oder schlecht zu sein.⁶⁸² > Hinweis

Die Aufklärung also führte die Idee der Universalität der menschlichen Begierden in die Diskussion über den Staat ein. Die Romantik präferierte dagegen ethnische Voraussetzungen für Nationalität (wie besprochen in Kapitel 3), und heutzutage finden wir das in der Bewertung der Kultur von Einwanderern als etwas »Unveräußerlichem« wieder. Auch Rousseau – mit einem Bein in der Aufklärung, mit dem anderen in der Romantik – spielte hier eine wichtige Rolle, als er die einflussreiche Idee formulierte: »Der Mensch ist von Natur aus gut und liebt Gerechtigkeit und Ordnung«. ⁶⁸³

> Hinweis

Die Idee, dass im Menschen eine natürliche Güte liegt, hing von jeher mit dem Gedanken zusammen, dass der Mensch seine Unschuld durch den Sündenfall im Garten Eden verloren habe. ⁶⁸⁴ > Hinweis Wenn aber die Idee der Erbsünde verworfen wird und das Böse nicht länger im Menschen selbst, sondern in der falschen Ordnung der Gesellschaft gesucht wird, wird es möglich, Frieden als eine viel natürlichere Lebenslage für den Menschen aufzufassen als Krieg. ⁶⁸⁵ > Hinweis

Die Idee, dass der Mensch von sich aus gut ist und erst von erworbenen, egoistischen Interessen (und nicht von seiner eigenen verdorbenen Art) korrumpiert wird, setzte sich im 18. Jahrhundert durch, und mit ihr verlor die Notwendigkeit für Bildung einen großen Teil ihrer Legitimation. *Be yourself, no matter what they say*, so hörte sich das neue Credo an. ⁶⁸⁶

> Hinweis

Ähnlich wie die Aufklärungsidee, dass ein vollkommenes System sogar aus Teufeln gute Bürger machen würde, so führt auch dieser Glaube an die natürliche Güte des Menschen zur Vorstellung, dass alle Kulturen mit ihrem eigenen spezifischen Charakter fröhlich und glücklich nebeneinander aufblühen könnten.

Die Wurzeln der Idee, Grenzen aufzuheben, liegen in einer Kombination von Elementen des Aufklärungsrationalismus mit den Vorstellungen der natürlichen Güte und der kulturellen Bestimmtheit des Menschen, worauf ein Teil des romantischen Gedankenguts basiert. Es dauerte aber bis weit ins 20. Jahrhundert, ehe die letzten Konsequenzen daraus gezogen werden.

In seinem einflussreichen Buch aus dem Jahr 1971, *A Theory of Justice*, hat John Rawls die Konsequenzen dieser intellektuellen Strömungen in Worte gefasst. In diesem Buch verteidigt Rawls die Auffassung – eigentlich eine logische Folge der genannten Entwicklungen –, dass »verschiedene

Konzeptionen des Guten« problemlos in einer Gesellschaft zusammengefügt werden könnten. *A Theory of Justice* ist das Standardwerk für die neue Auffassung einer Gesellschaft: grenzenloser Universalismus, verbunden mit grenzenlosem Partikularismus. Wir haben inzwischen festgestellt, dass diese Kombination in völligem Widerspruch zu dem Kompromiss zwischen Universalismus und Partikularismus steht, den der Nationalstaat zu verwirklichen sucht. Hier soll das Gesetz einerseits universell sein (im Sinne von gültig für alle Bürger), während es andererseits auf ein spezifisches Volk zugeschnitten ist, das ein spezifisches Territorium bewohnt, eine spezifische Geschichte hat und spezifische Werte und Bräuche anerkennt.

Im einführenden Kapitel von *A Theory of Justice* gibt Rawls an, dass es sein Ziel sei, eine Theorie der Gerechtigkeit für jede Gesellschaft zu formulieren. Er will die Konturen eines Rechts schildern, wie es überall und immer gelten müsste. Dazu übernimmt Rawls die Idee des »Gesellschaftsvertrags von Locke, Rousseau und Kant«. Er versucht, die Idee zu »verallgemeinern« und »auf eine höhere Abstraktionsstufe zu erheben«. Damit hofft er, »sie den naheliegendsten und oft für entscheidend gehaltenen Einwänden zu entziehen«. ⁶⁸⁷

> Hinweis

Mit diesen »naheliegendsten und oft für entscheidend gehaltenen Einwänden« meint Rawls die Tatsache, dass Menschen mit einer anderen Ausgangslage andere vertragliche Regelungen vorziehen werden. Um dieses Problem zu lösen, führt er den Begriff »Urzustand« (*original position*) ein, eine fiktive Situation, in der alle Vertragsparteien nicht nur gleich sind, sondern auch alle »einen Schleier des Nichtwissens« über die Position, die sie in der Gesellschaft einnehmen werden, tragen. Rawls legt dar, dass eine konsequente Anwendung dieses Prinzips es ermögliche, die Regelungen wiederzufinden, die eine universell gerechte Gesellschaft besitzen müsste.

So verlockend diese Idee auch scheint, das ganze Unterfangen beruht auf einer Prämisse, die leicht übersehen wird, aber dennoch äußerst problematisch ist. Denn Rawls geht davon aus, dass alle Menschen, ungeachtet all ihrer Unterschiede sozialer, wirtschaftlicher, kultureller oder religiöser Art, ihren Platz in einer einzigen Gesellschaft finden können.

Zu den wesentlichen Merkmalen dieser Situation gehört, dass niemand seine Stellung in der Gesellschaft, seine Klasse oder seinen Status kennt, ebenso wenig sein Los bei der Verteilung natürlicher Gaben wie Intelligenz oder körperlicher Eigenschaften.

So weit, so gut: Rawls beschreibt seine Vision einer Verteilung von Wohlstand und sozialen Vereinbarungen innerhalb einer existierenden

Gesellschaft. Mit der mag man einverstanden sein oder auch nicht.⁶⁸⁸

› Hinweis Dann geht er aber weiter:

Ich nehme sogar an, dass die Beteiligten ihre Vorstellung vom Guten und ihre besonderen psychologischen Neigungen nicht kennen.⁶⁸⁹ › Hinweis

In der Tat, um Gerechtigkeitsprinzipien zu erreichen, muss laut Rawls Folgendes geschehen:

Sie müssen davon ausgehen, dass ihre weltanschaulichen Ziele möglicherweise auf Widerspruch stoßen, wie etwa die Ziele der Angehörigen verschiedener Religionen.⁶⁹⁰ › Hinweis

Nun wird klar, dass Rawls nicht so sehr über eine spezifische Verteilung von Reichtum für eine bereits existierende Gesellschaft spricht, sondern vielmehr damit beschäftigt ist, die Prinzipien der universellen Gesellschaft darzustellen (obwohl er andauernd von »einer« Gesellschaft spricht, als ginge es um eine unter vielen anderen).⁶⁹¹ › Hinweis Im Urzustand ist es so, dass die Vertragsparteien, so betont er einmal mehr, »natürlich weder ihre religiösen und moralischen Überzeugungen kennen noch den Inhalt ihrer persönlichen moralischen oder religiösen Verpflichtungen, wie er von ihnen interpretiert wird. [...] Ferner wissen die Beteiligten nicht, wie ihre religiösen oder moralischen Auffassungen in ihrer Gesellschaft dastehen, ob sie etwa in der Mehrheit oder in der Minderheit sind.«⁶⁹² › Hinweis

Die große Schar der Anhänger dieser rawlseanischen Idee variiert von Sozialdemokraten bis Liberalen und Libertären (denn solche unterschiedlichen sozialwirtschaftlichen Systeme werden in seinem Namen verteidigt).⁶⁹³ › Hinweis Was sie alle gemeinsam haben, ist, dass sie alle notwendig dazu tendieren, Grenzen als Hindernisse zu betrachten, als unpraktische und aus der Natur der Sache ungesetzliche und überholte Überreste, die keinem spezifischen Interesse mehr dienen. Denn durch rationale Betrachtung könne man höherstehende Grundsätze von universeller Gerechtigkeit formulieren, als eine staatliche Gemeinschaft es vermag, und das mache alle Trennlinien überholt, überflüssig, unerwünscht. In den Fußstapfen von Eleanor Roosevelt kontemplieren sie lieber die »Magna Charta der gesamten Menschheit« als die der einzelnen Völker.⁶⁹⁴ › Hinweis

Es ist nicht nur eine ganze Generation Philosophen und Politiker mit dieser Idee aufgewachsen: Die Theorie des Gesellschaftsvertrags als universellem System von Gerechtigkeit ist zurzeit bei Weitem die wichtigste Philosophie über den Staat, die an Schulen und in akademischen Curricula unterrichtet wird.⁶⁹⁵ › Hinweis – in einem solchen Umfang, dass es in den

Augen vieler unmöglich geworden ist, sich eine andere Vorstellung von legitimer Staatlichkeit und gerechten politischen Verhältnissen zu machen als in Form von Vertragsrechten.⁶⁹⁶ > Hinweis

In allen Versionen der Theorie des Gesellschaftsvertrages bleibt die Frage nach der Gemeinschaft immer außen vor. Sie gehen ja alle von einer Gruppe beliebig ausgewählter Menschen aus, die auf der Grundlage der Vernunft Übereinstimmung über die Inhalte eines Vertrages erzielen. Aber gerade diese universalistische Idee, die implizit bei jeder Variante der Theorie des Gesellschaftsvertrages durchscheint (als Idee einer »vorvertraglichen Phase« und in den rationalen Prinzipien, die jeder Gesellschaft als Voraussetzung zugeschrieben werden), setzt immer eine gemeinsame Kultur voraus. Roger Scruton hat in seiner Kritik am Universalismus sinngemäß erklärt: Wenn Menschen dabei sind, einen Vertrag aufzustellen, wenn sie »sich in einer Situation befinden, über ihre gemeinsame Zukunft eine Entscheidung zu treffen, dann ist das so, weil sie diese gemeinsame Kultur bereits haben; weil sie ihre gegenseitige Zusammengehörigkeit und ihre gegenseitige Abhängigkeit erkennen, meist als Folge einer bereits gemeinsam erlebten Vergangenheit, was sie dazu motiviert, zu einer Übereinstimmung über die Art zu kommen, in der sie sich regieren lassen wollen, mit einer gemeinsamen Gerichtsbarkeit innerhalb eines gemeinsamen Territoriums.«

⁶⁹⁷ > Hinweis

Scruton sagt also, dass eine gesellschaftliche Erfahrung der Kohäsion (mit anderen Worten: der Nationalität) der Diskussion über die Verteilung von Rechten und Pflichten und die Neuverteilung von Reichtum vorausgeht:

Kurzum, der soziale Vertrag fordert eine Erfahrung der Mitgliedschaft, und zwar von einer Art, die es den individuellen Mitgliedern ermöglicht, dass sie sich ihre Beziehungen untereinander in vertraglichen Regeln vorstellen. Theoretiker des Gesellschaftsvertrages schreiben, als ob der Vertrag nur von der ersten Person Singular [von einem »ich«] ausgeht, die eine freie, rationale Wahl trifft. Aber eigentlich geht er von einer ersten Person Plural [von einem »wir«] aus, worin die Lasten der Zusammengehörigkeit bereits mitwiegen.⁶⁹⁸ > Hinweis

Sobald aber die Idee akzeptiert wurde, dass eine Gesellschaft von jedem beliebigen menschlichen Akteur gegründet werden konnte, der vernünftig genug war, sein eigenes Selbstinteresse zu erkennen, konnte man die vorausgesetzte soziale Erfahrung von Mitgliedschaft ohne Weiteres vernachlässigen. Eigentlich würde jeder den Prinzipien eines weisen Gesellschaftsvertrages zustimmen, so lautet immer noch die dominante Auffassung.

Zusammen um einen Tisch zu sitzen, um Entscheidungen über eine

gemeinsame Zukunft zu treffen, setzt aber ein Gefühl der Loyalität voraus, das der politischen Realität vorausgeht: ein »wir«, das nicht umschrieben wird als wohlverstandener Eigennutz, sondern als geteilte Gemeinschaft. Wie Raymond Aron es in Worte fasste:

Individuen können keine Bürger desselben Staates sein, wenn sie keine Schicksalsgemeinschaft erfahren.⁶⁹⁹

> Hinweis

Weil diese »Schicksalsgemeinschaft«, dieses »wir«, notwendig ist – sonst gibt es schlichtweg keinen Grund, die politische Verfügungsgewalt anderer zu akzeptieren –, braucht die Theorie des Gesellschaftsvertrages unbedingt ein präpolitisches, soziales Fundament.

Welche Ansprüche auf wirtschaftliche Neuverteilung oder soziale Gerechtigkeit auch immer man mit irgendeinem »Urvertrag« rechtfertigen möchte – immer wird eine Erfahrung der Mitgliedschaft vorausgesetzt, und der »Vertrag« kann deshalb nicht dazu benutzt werden, eine wie auch immer zu definierende Weltregierung zu legitimieren. Auch für den Gesellschaftsvertrag gilt kurz gesagt: Ohne »wir« geht es nicht.⁷⁰⁰

> Hinweis

8.3 Loyalitäten kollidieren nicht

Ein dritter Trugschluss ist, dass man über mehrere politische Loyalitäten verfügen könne. Aus der Sicht von Supranationalismus und Multikulturalismus ist es nicht der Universalismus, der den Nationalstaat überflüssig macht, sondern gerade das Gegenteil: der Gedanke, dass das Spezifische immer und überall existieren können muss. Und dass es nicht nötig sei, die Mitgliedschaft einer Nation auf Kosten von anderen Loyalitäten, wie zum Beispiel religiösen, zu verteidigen.

Zwei Argumente werden meistens genannt, um diesen Standpunkt zu unterstützen – obwohl sie sich gegenseitig ausschließen. Das erste Argument besagt, dass so etwas wie eine »nationale Identität« gar nicht existiere, das zweite, dass es unmöglich sei, »die Uhr zurückzudrehen«. Das zeigt uns zum Beispiel die Rede der ehemaligen Kronprinzessin Máxima aus dem Jahr 2007, gehalten bei der Präsentation des Berichts »Identificatie met Nederland« vom Wissenschaftlichen Rat für Regierungspolitik (WRR).⁷⁰¹

> Hinweis

Der Bericht behandelt die Probleme bezüglich nationaler Identität, die sich in den letzten Jahrzehnten »als Folge der

Internationalisierung und Masseneinwanderung« ergeben haben.⁷⁰²

> Hinweis Prinzessin Máxima erklärte, dass sie sich auf die Suche nach der niederländischen Identität gemacht hatte, aber:

»Die« niederländische Identität? Nein, die habe ich nicht gefunden.⁷⁰³ > Hinweis

Daraufhin zitierte sie die Worte, die ihr Schwiegervater, Prinz Claus, ausgesprochen habe: »Ich habe diverse Loyalitäten und bin ein Weltbürger, ein Europäer und ein Niederländer.«⁷⁰⁴ > Hinweis Während Máxima betonte, dass sie als Volkswirtin ausgebildet ist, erklärte sie, dass die Welt ihrer Meinung nach »offene Grenzen« habe. Ferner:

Es gibt kein »Entweder-oder«. Nur ein »Sowohl-als-auch«. ⁷⁰⁵ > Hinweis

Dieses Plädoyer für das »Sowohl-als-auch« war größtenteils in Übereinstimmung mit den Aussagen des Berichtes vom WRR selbst. Mit dem Vorschlag, Abstand von der Idee von »einer nationalen Identität« zu nehmen, benannte der Rat drei »Perspektiven« für eine nationale »Identifikation«: funktional, normativ und emotional.⁷⁰⁶ > Hinweis

Mit »funktionaler Identifikation« bezog sich der Rat auf die Art Identifikation, die als Folge utilitaristischer Interaktion entsteht. Typische Umgebungen, in denen eine solche Interaktion zustande kommt, sind laut dem Rat »Viertel, Arbeitsplätze und Schulen«. ⁷⁰⁷ > Hinweis

Mit »normativer Identifikation« betonten die Autoren des Berichts, wie wichtig es sei, sich »der Norm« nicht einfach anzupassen. Sie hoben hervor, dass Neuankömmlinge Raum und Gelegenheit brauchten, »Normen zu verändern«, letztlich auch in der »öffentlichen Arena«. ⁷⁰⁸ > Hinweis

»Emotionale Identifikation« schließlich ist das, was die Autoren als ein »Gefühl von Verbundenheit« umschreiben. Sie behaupten, dass die öffentliche Debatte sich in den vergangenen Jahren zu sehr darauf konzentriert habe. Infolgedessen seien Neuankömmlinge laut WRR entmutigt und hätten sich in ihre Ursprungskultur zurückgezogen, anstatt diese emotionale Identifikation mit den Niederlanden weiter zu verstärken.

⁷⁰⁹ > Hinweis

Abschließend erklärte der WRR: »Mit diesem Plädoyer für eine Sowohl-als-auch-Vorgehensweise gehen wir von der Existenz und der Wichtigkeit von Mehrfachidentitäten und – identifizierungen aus.«⁷¹⁰ > Hinweis Den Autoren zufolge haben weder Gesellschaften noch Individuen eine Kernidentität: Im Gegenteil, beide seien ständig in Bewegung. Das dürfte bis

zu einem gewissen Punkt richtig sein, es ist aber noch ganz etwas anderes, daraus zu schließen, dass es keine nationale Identität, nicht etwas wie »den Niederländer« gibt. Mit dieser Schlussfolgerung versuchten die Autoren zweifellos, die Kritik an Multikulturalismus zu ersticken. Denn wenn gar keine nationale Kultur existiert – wie könnte man sich dann gegen die Anwesenheit von neuen Kulturen wehren? Dies zeigt sich im weiteren Verlauf ihres Berichts, wo die Autoren argumentieren:

Als ob die Niederlande noch eine reale Option hätten, sich aus der Welt und Europa zurückzuziehen, und die multikulturelle Gesellschaft wieder abschaffen könnten. Als ob die Niederlande durch Prozesse der Globalisierung, der Europäisierung und der ständigen Einwanderung ihre eigene Identität und ihren eigenen Kern verlieren würden.⁷¹¹ > Hinweis

Dieses Argument – dass wir unseren »eigenen Kern« nicht »verlieren würden« – ist aber mit dem früher genannten Argument, dass es »keine Kernidentität« gibt, unvereinbar.

In diese Richtung ging denn auch die Kritik, die nach der Veröffentlichung des Berichtes geübt wurde. Der Historiker Frank Ankersmit erinnerte daran, dass das Nachdenken über nationale Identität entstanden war »als Reaktion auf das ahistorische Weltbild der Aufklärung. Für die Aufklärung sind Menschen von allen Zeiten und aus allen Teilen der Welt im Prinzip gleich; und das erlaubt tatsächlich wenig oder keinen Platz für nationale Identität.« Das ist genau der Punkt, den wir in Kapitel 3 besprochen haben, bezüglich des Standpunkts der Aufklärung zum Begriff der Nation, zum Beispiel anhand der Schriften von Sieyès. Ankersmit fährt fort:

Unsere nationale Identität besteht nicht in einem bestimmten Set allgemeiner und unveränderlicher Eigenschaften, die Sozialwissenschaftler im Verhalten der Niederländer festschreiben können.

Auch das ist für uns nichts Neues, denn wir haben Abstand genommen von der Reaktion der Romantik auf die Aufklärung, wie Herder, Mommsen und andere sie in Worte gefasst haben. Ankersmit kommt zu dem Schluss:

Nein, diese [nationale Identität] entdeckt man erst, wenn man die großen Linien in der niederländischen Geschichte beachtet [...]. Denn das, was unsere Identität ist, liegt nicht für immer und ewig fest. Sie ist immer Beginn von Diskussionen. Die Tatsache, dass wir unsere nationale Identität zur Diskussion stellen, heißt aber noch nicht, dass sie nicht existieren würde. Das ist der Denkfehler von Prinzessin Máxima. Wer so denkt, müsste auch die Geschichte abschaffen. Und auch alle Normen und Werte, denn auch über die wird endlos diskutiert.⁷¹²

> Hinweis

Ankersmit wählt die dritte Betrachtungsweise von Nationalität: eine Nationalität, die offen ist, aber schon Anstrengung (und Diskussion)

verlangt. Es ist die Sichtweise von Renan und Fustel de Coulanges. Der WRR versuchte jede positive Definition von nationaler Identität zu umgehen, aus der Angst heraus, dass das die Unterschiede eher akzentuieren würde, anstatt sie zu überbrücken. Was aber der WRR übersehen hat, ist, dass es logischerweise unmöglich ist, über »eine Erneuerung der niederländischen Identität« zu sprechen, ohne vorauszusetzen, dass es so etwas wie eine niederländische Identität gibt.

Außerdem muss eine geteilte nationale Identität nicht unbedingt Neuankömmlinge ausschließen: Eine solche Identität kann dabei helfen, die Unterschiede in einer pluriformen und internationalisierten Gesellschaft zu überbrücken.⁷¹³ > Hinweis Dass das andauernd vergessen wird, ist wahrscheinlich auch der Grund dafür, dass Verfechter des Multikulturalismus sich so viel Mühe geben, sich gegen nationale Identität zu wehren: Sie betrachten Nationalismus als etwas, was Neuankömmlinge ausschließt, anstelle von etwas, was gerade ein einzigartiges Vermögen hat, sie aufzunehmen – und sie zu begrüßen.⁷¹⁴ > Hinweis Der Rat sagte weiter, dass zwischen »Loyalität und Nationalität« eine »unberechtigte Vermischung« entstanden sei, und erklärt im Bericht:

Der Besitz von einem, zwei oder mehreren Pässen sagt an sich nichts aus über die Loyalität einer Person gegenüber den Niederlanden.⁷¹⁵ > Hinweis

Der WRR unterstützt also den Besitz von mehr als einer Nationalität und den Besitz von mehr als einem Pass.⁷¹⁶ > Hinweis Da der Rat betont, dass diese Angabe keinen Einfluss auf die »Loyalität gegenüber den Niederlanden« zu haben brauche, würde man meinen, dass der WRR der Meinung ist, es sei wünschenswert, nur eine einzige primäre politische Loyalität zu haben (denn warum würde man sich sonst die Mühe machen, Loyalität von Nationalität zu trennen?). Der Bericht versucht zu zeigen, dass »Bürger in einer sich verändernden Gesellschaft wie der niederländischen mehrere Loyalitäten haben, ohne dass das ein Problem sei für ihre Verbundenheit mit den Niederlanden«. ⁷¹⁷ > Hinweis Der Bericht ruft Bürger somit dazu auf, Nationalität von Loyalität zu trennen, aber gleichzeitig zu akzeptieren, dass beide nichtexklusiv, überlappend und »dynamisch« sind. Scheinbar denkt der WRR, dass es gut möglich wäre, über eine bestimmte Nationalität zu verfügen, ohne dieser gegenüber loyal zu sein, und auch umgekehrt.

Ist es denn tatsächlich so unproblematisch, der eigenen Nationalität die Loyalität zu verweigern oder über verschiedene Nationalitäten zu verfügen? Gibt es tatsächlich keine logische – tatsächlich notwendige – Verbindung

zwischen politischer Loyalität und Nationalität?

Die klassische Betrachtungsweise war, dass ein Bürger seine »Rechte« (wie das Recht auf politische Partizipation) verdiente, indem er seinen »Pflichten« (wie dem Zahlen von Steuern oder der Wehrpflicht) genügte. In früheren Zeiten galt Staatsbürgerschaft als eine hohe Verantwortung, einer kleinen Gruppe vorbehalten, die diese Verantwortung tragen konnte. Von der griechischen Antike bis zur Zensusdemokratie des 19. Jahrhunderts war das die dominante Meinung.⁷¹⁸ > Hinweis

In den modernen Massendemokratien hat eine Akzentverschiebung von den Pflichten in Richtung der Rechte stattgefunden. »Staatsbürgerschaft« wird nicht länger als etwas gesehen, das verdient werden muss, und gilt auch nicht mehr als schwere Verantwortung. Bis weit ins 19. Jahrhundert blieb das Stimmrecht auf eine kleine Oberschicht beschränkt. Das Stimmrecht, so meinte man, konnte nur den höheren, einigermaßen wohlhabenden Klassen anvertraut werden.⁷¹⁹ > Hinweis Auch durch den Aufschwung des Menschenrechtsdiskurses (siehe Kapitel 4.2) ist die Idee, dass Staatsbürgerschaft eher Verpflichtungen als Rechtsansprüche mit sich bringt, mehr oder weniger verloren gegangen.⁷²⁰ > Hinweis Das bedeutet aber nicht, dass diese Idee nicht länger wichtig wäre. Im Gegenteil, auf den restlichen Seiten dieses Kapitels werde ich darlegen, dass das Erfüllen von Pflichten – so implizit sie auch sein mögen – gerade in den modernen Demokratien eine Schlüsselrolle spielt.

Ein Beispiel dafür ist die Diskussion über doppelte Staatsbürgerschaften. Pässe gibt es an sich schon, solange es politische Organisation gibt. Die Passbehörde des amerikanischen Außenministeriums veröffentlichte 1976 einen Bericht mit dem Titel »The United States Passport. Past, present, future«. ⁷²¹ > Hinweis In dem Bericht wird die erste Nennung einer Art Pass im Bibelbuch Nehemia (2.7) erwähnt:

»Nun sprach ich zum König: Gefällt es dem König, so möge man mir Briefe mitgeben an die Statthalter westlich des Euphrat, dass sie mich durchziehen lassen, bis ich nach Judäa gelange.«

Zu Recht sagt der Bericht, dass »die Existenz von formellen Reisepapieren [...] in den Beziehungen zwischen Nationen immer unabdingbar war«. ⁷²²

> Hinweis Bis ins 19. Jahrhundert hinein waren weite Reisen natürlich nicht sehr üblich. Deshalb war die Benutzung eines Passes längst nicht immer formalisiert. In einem womöglich prophetischen Abschnitt in seinen *Mémoires d'outre tombe* verbindet Chateaubriand das Aufkommen des

Passes weise mit dem Beginn der modernen Zeit – so geschehen bei seiner Ankunft am 19. Mai 1833 im baden-württembergischen Ulm:

Wir werden angehalten am Tor einer Stadt. Das Tor geht auf. Man fragt mich nach meinem Pass und nach meinem Reisegepäck. [...] Die Vulgarität, die Modernität des Zolls und des Passes kontrastierten mit dem Gewitter, dem gotischen Stadttor, dem Hörnerschall und dem Rauschen des Stromes. ⁷²³ > Hinweis

Zwei Tage später kam Chateaubriand auf dem Weg nach Prag im kleinen österreichischen Grenzdorf Waldmünchen an:

»Sie dürfen hier nicht durch.«

»Wieso darf ich hier nicht durch? Warum nicht?«

Die Rechtfertigungen heben an: »Ihre Daten stehen nicht in Ihrem Pass.«

»Mein Pass wurde vom Außenministerium ausgestellt.«

»Ihr Pass ist veraltet.«

»Er ist noch kein Jahr alt, außerdem ist er gültig.«

»Die österreichische Botschaft in Prag hat kein Visum erteilt.«

»Sie irren sich, selbstverständlich hat sie das.«

»Das Siegel fehlt.«

»Eine Nachlässigkeit der Botschaft; außerdem sehen Sie die Visa der anderen ausländischen Gesandtschaften. Ich bin soeben durch den Kanton Basel, durch das Großherzogtum Baden, durch das Königreich Württemberg, durch ganz Bayern gereist, und man hat mir nicht die geringste Schwierigkeit bereitet. Ich habe einfach meinen Namen genannt, und da brauchte ich meinen Pass nicht einmal mehr zu zeigen.«

»Reisen Sie in einer öffentlichen Funktion?«

»Ich war Minister in Frankreich, Botschafter Seiner Sehr Christlichen Majestät in Berlin, in London und Rom. Ich kenne Ihren Souverän und den Fürsten von Metternich persönlich.«

»Sie dürfen hier nicht durch ...« ⁷²⁴ > Hinweis

Auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hielt sich »die verwirrende Gewohnheit, dass Behörden nicht nur ihren eigenen Untertanen Pässe ausstellten, sondern auch Ausländern, die durch das Land reisten«. Immerhin nicht überall: Trotz der Probleme, mit denen Chateaubriand zu kämpfen hatte, hatten »viele europäische Länder die Passkontrollen abgeschafft«. Das änderte sich mit dem Ersten Weltkrieg, »wegen der Notwendigkeit für kriegführende wie auch neutrale Parteien, die Identität von Durchreisenden feststellen zu können«. ⁷²⁵ > Hinweis

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs organisierte der Völkerbund 1920 die International Conference on Passports, Customs Formalities, and Through Tickets. ⁷²⁶ > Hinweis Aus dieser Konferenz gingen einige internationale Vereinbarungen bezüglich der Gepäckregistrierung, internationaler Bahnhöfe und der Akzeptanz von ausländischen

Reisedokumenten hervor. Sie markierte die weltweite Anerkennung des Passes als Reisedokument, laut amerikanischer Passbehörde definiert als: »ein Reisedokument, [...] ausgestellt durch [das] Außenministerium, mit Angabe der Identität und der Nationalität des Inhabers«. ⁷²⁷ > Hinweis

Sowohl in Bezug auf die »Nationalität« als auch auf die »Identität« des Inhabers wird deutlich, dass die Möglichkeit, mehrere Pässe zu haben, widersinnig ist. Zunächst zur Nationalität als solcher: Die Idee einer mehrfachen Nationalität funktioniert nur, wenn wir die Staatsbürgerschaft als Häufung von Rechten und nicht von Pflichten betrachten. ⁷²⁸ > Hinweis

Dem niederländischen Verfassungsexperten Twan Tak zufolge ist das Erfüllen von Pflichten und nicht das Genießen von Rechten der Grund dafür, dass Staatsbürgerschaft nur mit einem einzigen Staat verbunden werden kann. In einem Gespräch mit der Wochenzeitschrift *Opinio* erklärte er: »Eine doppelte Nationalität ist logisch gesehen genauso unmöglich wie ein doppeltes Geschlecht oder eine doppelte Religion. [...] Denn wir sollten eins nicht vergessen: Der Besitz einer Nationalität bedeutet, dass man Untertan eines bestimmten, souveränen Staates ist.« ⁷²⁹ > Hinweis

Er fuhr fort:

Das wichtigste Problem ist ein Konflikt von Pflichten. [...] Man kann mit einer doppelten Nationalität Rechte aufstapeln, muss aber auch die kollidierenden Pflichten berücksichtigen. Eine Person mit einer doppelten Nationalität ist Untertan von zwei Rechtssystemen, auch mit zwei Systemen von Pflichten. ⁷³⁰ > Hinweis

Das würde sich vor allem in einer Kriegssituation zeigen, wenn Staaten ihre Bürger dazu aufrufen können, militärische Aufgaben zu erfüllen. ⁷³¹

> Hinweis Raymond Aron fragte sich: »Wie könnte ein Bürger gleichzeitig Teil von diversen politischen Einheiten sein? [...] Freilich [...] kann man keine Staatsbürgerschaft beanspruchen, ohne auch die Pflichten, wie den Militärdienst, zu akzeptieren.« ⁷³² > Hinweis Eine mögliche Antwort darauf könnte sein, dass die militärische Wehrpflicht größtenteils von Berufsarmeen abgelöst wurde. Es ist aber nicht selbstverständlich, dass diese Veränderung nie zurückgedreht wird. Es ist jedenfalls nicht schwer, an der Abschaffung des Militärdienstes Zweifel zu hegen. »Ich selbst bin zum Beispiel ganz und gar nicht davon überzeugt«, schrieb Raymond Aron,

dass das Ersetzen einer Bürgerarmee durch eine Berufsarmee irgendeinen politischen oder ethischen Fortschritt bedeutet. Es war die Entsendung einer teilweise aus Wehrpflichtigen bestehenden Armee, die in Frankreich dazu führte, dass sich die Befürworter eines unabhängigen Algerien durchsetzten. Und in den Vereinigten Staaten scheint [...] die Empörung in der Bevölkerung sehr schnell nachgelassen zu haben, als keine Studenten mehr zum Militärdienst in

Vietnam einberufen wurden.⁷³³ > Hinweis

Auch in weniger extremen Situationen kann der Staat Rechte über seine Bürger wahrnehmen, die daraufhin die Pflicht haben, entsprechenden Anordnungen zu gehorchen. Staatsbürgerschaft bedeutet immer, der Gerichtsbarkeit eines Staates unterworfen zu sein, und wer eine doppelte Nationalität besitzt, gerät in dem Moment in eine missliche Lage, wo die beiden für ihn zuständigen Rechtssysteme kollidieren. Frankreich hat überlegt, die Leugnung des armenischen Genozids strafbar zu machen, während es jedem türkischen Bürger – sogar wenn er in Frankreich lebt und dort integriert ist – gesetzlich verboten ist, diesen Genozid anzuerkennen. Etwas Vergleichbares gilt theoretisch für einen Niederländer, der auch einen amerikanischen Pass besitzt und der, wenn er in die Vereinigten Staaten reist, für den Verkauf eines halben Gramms Marihuanas oder für eine Abtreibung ins Gefängnis kommen könnte. Nun ist es so, dass die USA, wie die meisten westlichen Staaten, ihre Gerichtsbarkeit nicht oft gegenüber Untertanen geltend machen, wenn sie außerhalb des nationalen Territoriums gegen das nationale Gesetz verstoßen – theoretisch existiert diese Möglichkeit aber schon.

Die Herkunftsstaaten vieler Immigranten in Europa entziehen ihren (ehemaligen) Bürgern ihre alte Nationalität nicht, auch wenn sie sich noch so lange im Ausland aufhalten. So ist die marokkanische Nationalität unveräußerlich. Sie wird endlos weitergegeben, von Generation zu Generation. Die türkische Nationalität aufzugeben ist theoretisch möglich, wer das aber tatsächlich macht, läuft Gefahr, für einen Familienbesuch nicht mehr ins Land gelassen zu werden, an der Grenze oder gar in den Niederlanden von den türkischen Behörden belästigt zu werden. Ganz in Übereinstimmung damit prägte der türkische Ministerpräsident Erdoğan während seines Besuchs in Deutschland im Oktober 2010 seinen Ex-Landsleuten ein, dass sie sich nicht in ihren neuen Nationen assimilieren dürften und dass »Assimilation ein Verbrechen gegen die Menschheit sei«.

⁷³⁴ > Hinweis

Noch erstaunlicher ist es, dass alle türkischen Niederländer – auch die zweite oder dritte Generation – dazu aufgerufen werden, 18 Monate Wehrpflicht in der Türkei abzuleisten. Gegen einen Betrag von 5000 Euro können sie sich von dieser Pflicht freikaufen, wenn sie aber nicht an einem dreiwöchigen Schnellkurs teilnehmen, riskieren sie eine Gefängnisstrafe. Zudem ahndet die türkische Justiz Verstöße gegen das türkische Strafgesetz,

selbst wenn sie in den Niederlanden von Niederländern begangen werden – die türkische Herkunft reicht ihr aus, um tätig zu werden.

Solange marokkanische Niederländer offiziell Untertanen des marokkanischen Staates sind, könnten sie von Rabat zum Wehrdienst einberufen werden – auch wenn sie bereits seit vielen Generationen im Ausland wohnen. Theoretisch könnte die marokkanische Justiz auch solche in den Niederlanden begangenen Taten verfolgen, die weder marokkanische Belange tangiert noch gegen irgendein niederländisches Gesetz verstoßen haben. Beispiele dafür sind das Ausüben von Kritik am König von Marokko, Abtreibung, Homosexualität, der Handel mit weichen Drogen oder der Abfall vom Glauben.

In den Niederlanden flammte außerdem 2007 eine heftige Diskussion über die Frage auf, ob politische Amtsträger zwei Nationalitäten haben dürfen oder nicht. Unabhängig von allen genannten Problemen, die für Politiker und Nichtpolitiker gleichermaßen existieren, wirft die doppelte Nationalität von Ministern oder anderen Amtsträgern noch einige zusätzliche Fragen auf. Sogar wenn die primäre politische Loyalität nicht zur Diskussion steht, bleibt es dennoch bemerkenswert, dass ein politischer Amtsträger des Staates X theoretisch von einem anderen Staat Y aufgefordert werden könnte, ihm Rechenschaft abzulegen.

Wenn man die Staatsbürgerschaft ausschließlich an den Genuss von Rechten knüpft, gerät der zweite wichtige Aspekt des Passes aus dem Fokus: das Vertrauen in den Inhaber des Dokuments, das ausländische Behörden ihm entnehmen. Das ist die »Identitätsfrage«, die der Pass beantworten soll.

Freier Durchgang und Gastfreiheit sind ein Zeichen von Freundschaft des einen Staates – und dessen Bürgen – dem anderen gegenüber. Es existiert kein solches »Recht«, das Territorium eines anderen Staates zu betreten. Im Gegenteil, es ist gerade die Regel, dass es Ausländern verboten ist, das Territorium eines anderen Staates zu betreten. Durch internationale Abkommen haben befreundete Staaten aber gegenseitig ihre Grenzen für die Bürger des jeweiligen anderen Staates geöffnet. Das setzt voraus, dass dem Inhaber eines Passes aus Land X, der zu einem Land Y Zutritt haben möchte, vertraut werden kann. Wenn ein Staat mit einem anderen Staat Krieg führt, werden keine Bürger aus dem betreffenden Land mehr zugelassen. Ein Visum ist kein Recht, sondern eine Gabe, gespendet im Vertrauen, dass der Gast nichts Böses im Schilde führt.

Wenn Staaten nicht wissen, wer der Inhaber des Passes eines bestimmten Staates ist, dann wissen sie nicht, wem sie Zutritt zu ihrem Land erlauben. Was das *in extremis* bedeuten kann, zeigte sich Mitte der 1990er-Jahre, als der südpazifische Inselstaat Tonga mit seiner eigenen Nationalität buchstäblich an den Markt ging. Gegen Bezahlung konnte jeder die tongaische Nationalität erwerben und einen tongaischen Pass kaufen. Der Inselstaat hoffte so, ausländische Investoren anzuziehen (und bot zweifellos auch günstige Steuertarife und andere Geschäftsvorteile). Die unbeabsichtigte Folge war aber, dass viele Länder tongaische Reisende nicht länger durch den Zoll ließen. Einmal mehr zeigt sich, wie sich hinter gesetzlichen Formalitäten soziologische und kulturelle Bedingungen verstecken, die diese gesetzlichen Formalitäten erst ermöglichten. Sobald diese legalen Formalitäten aber verwirklicht sind, glauben wir häufig vorschnell, dass wir weiter auch nichts mehr brauchen.⁷³⁵

> Hinweis

Diese Feststellung lenkt das Augenmerk auf einen weiteren Aspekt des Passes, einen Aspekt, der nicht gesetzlicher, sondern kultureller Art ist: sein symbolischer Wert. Die große Anzahl nichtwestlicher Einwanderer der letzten Jahrzehnte hat die soziale Kohäsion in europäischen Staaten sehr unter Druck gesetzt. Wenn Einwanderer den Pass ihres Herkunftslandes behalten, weist das notwendig auf eine nur bedingte Integrationsbereitschaft hin. Sie können immer von ihrem zweiten Pass Gebrauch machen, um ins Herkunftsland zurückzugehen. Auch das ist ein Grund dafür, weshalb doppelte Pässe problematisch sein können. Denn ein demokratischer Rechtsstaat verlangt nicht nur Loyalität, sondern eine Loyalität, die andere Loyalitäten ausschließt, eben da, wo diese kollidieren können. Auf diesen Punkt gehe ich im nächsten Kapitel näher ein.

9 / Ohne »wir« geht es nicht

9.1 Der öffentliche Raum

Das Leben ist mehr als die 80 Jahre, die man als Mensch im Schnitt auf Erden verbringt. Es mag zwar sein, dass es in der Tat nicht mehr gibt als diese 80 Jahre – kein Jenseits, keinen Gott – und wir mit den Worten von Sartre schließlich *seul sans excuse* sind ⁷³⁶ > Hinweis ... sicher aber ist, dass die eigene Existenz und die eigenen 80 Jahre nicht das Einzige sind, was für uns eine Rolle spielt.

Wir sind nicht nur historische Wesen, verwoben in einem Netz von Vergangenheit und Zukunft, sondern unwiderruflich auch soziale Wesen, und das, was uns umgibt, gibt unserem Leben eine Bedeutung. Deshalb hegen viele ihre Familiengeschichte, gehören Fortpflanzung oder eine andere Art und Weise, auf die man etwas »zurücklassen« kann, zu den Prioritäten im Leben. Und deshalb wird das Abgeschnittensein von der Welt im Allgemeinen als äußerst traurig erfahren – sogar wenn es an dem isolierten Ort nicht an Komfort fehlt (wie in dem Märchen *Rasselas* von Samuel Johnson oder auf der einsamen Insel von Robinson Crusoe). ⁷³⁷

> Hinweis

Andererseits ist es auch so, dass diese Bindungen, die unserer Existenz erst eine Bedeutung geben, uns auch Einschränkungen auferlegen und Konflikte verursachen. Das Vermitteln zwischen Wünschen und Erwartungen des Individuums und denen der anderen erfordert eine ständige Anstrengung. Auch unsere unterschiedlichen Bindungen können Konflikte generieren, zum Beispiel, wenn man sich als Familie oder Verein mit der Gemeinde über Ansprüche auf ein Grundstück streitet.

Der normale Ausweg aus diesen bekannten Konflikten ist das Finden eines Kompromisses: Die Ansprüche des Individuums werden gegen die der Familie oder einer anderen Bezugsperson oder – gruppe abgewogen, und gegenseitige Konzessionen bringen das Verlangen zum Ausdruck, die Bindungen nicht abubrechen. So erneuern wir im täglichen Leben ständig unsere Beziehungen – oder sie werden abgebrochen, wenn die Versöhnung misslingt. ⁷³⁸ > Hinweis

All diese Bindungen bringen eine Form von Loyalität zum Ausdruck. Wie

in Kapitel 3 besprochen, gibt es mindestens drei Formen, in denen sich diese Loyalität politisch äußern kann: Stammesloyalität, nationale Loyalität und religiöse Loyalität.

Nationale Loyalität – vorgestellt (im Sinne des englischen Wortes *imagined*, siehe Seite 75 ff.) und territorial – ist keineswegs selbstverständlich; mehr noch, in weiten Teilen der Welt erfahren Menschen gar keine oder nur eine eingeschränkte nationale Loyalität. Oft sind ihre Loyalitäten in erster Instanz Stammesloyalitäten oder Loyalitäten religiöser Art (oder eine Kombination von beiden), was es äußerst schwierig macht, ein politisches System zu etablieren, in dem Minderheiten akzeptiert werden, ohne dass ständig ein Bürgerkrieg droht, und in dem es Institutionen gibt, die alle Bürger vertreten.

Überraschend ist das nicht. In Situationen, wo diese Art nichtnationaler Loyalitäten die Überhand haben, steht das Individuum unter ständigem Druck von Stammesrücksichten oder religiösen Verbindlichkeiten. Dies droht die Gesetze des Staates zu erodieren. Ohne nationale Loyalität tendiert der freie Markt zur Bildung von Gildenmonopolen und nepotistischer Gewährung von Vorteilen. Politik und Rechtsprechung werden in ihrem Funktionieren ständig durch korrupte Beamte gestört, für die die moralischen Codes ihres Stammes oder ihrer Religion schwerer wiegen als die ihres Staates.⁷³⁹ > Hinweis

Auch in Westeuropa war jahrhundertlang die Rede von Klassenjustiz und von der Dominanz der religiösen über die nationale Loyalität. Juden standen bis weit ins 19. Jahrhundert ohne Bürgerrechte da. In protestantischen Ländern wie den Niederlanden galten Katholiken als unzuverlässig, weil ihnen »Loyalität« zu Rom unterstellt wurde.⁷⁴⁰ > Hinweis Soziale Benachteiligung aufgrund von Rasse war in weiten Teilen der Vereinigten Staaten bis in die 1960er-Jahre hinein ein ernsthaftes Problem. Die Entwicklung und der Aufschwung der vorgestellten, territorialen Loyalität, die wir als nationale Loyalität erkannt haben, war eine große Leistung im Kampf gegen Stamm und Religion, die ständig an uns allen zogen. Als sie endlich etabliert waren, wurden diese nationalen Loyalitäten in Familien und Schulen weitergegeben, wurden durch Nationalfeiertage und nationale Gedenkfeiern hochgehalten. Sie wurden auf der anderen Seite durch die traumatischen Erfahrungen der diversen Imperialismen, in die sie manchmal ausarteten, kontrolliert und im Zaum gehalten.

Das bringt uns zurück zu den heutigen Problemen rund um Nationalität.

Das Wesentliche an der nationalen Idee ist, dass diejenigen, mit denen wir auf demselben Territorium zusammenleben, eigentlich Teilnehmer am selben politischen Projekt sind. Wenn wir uns selbst als Menschen mit derselben Nationalität verstehen, dann bedeutet das, dass wir trotz aller Unterschiede in Bräuchen, Religion, Ethnizität und Hintergrund eine fundamentale Loyalität bezüglich eines bestimmten Territoriums teilen und, damit zusammenhängend, eine Loyalität gegenüber der Lebensart in diesem Territorium (ungeachtet einer Vielzahl von Unterschieden natürlich).

Diese Loyalität ermöglicht uns, trotz aller Unterschiede zusammenzuleben und gemeinsam an einem Staat zu teilzuhaben. Sie verschafft uns einen Grund dafür, dass wir uns an dieselben Gesetze gebunden fühlen, dafür, dass wir gleiche Fälle gleich behandeln, dafür, dass wir die öffentlichen Tugenden in Ehren halten und eine Sorgepflicht für die menschliche wie auch die natürliche Umgebung empfinden – über Generationen hinweg.⁷⁴¹ > Hinweis

Ausschließlich durch den Rückgriff auf die geteilte Mitgliedschaft der République française konnten die Franzosen ihre heftigen politischen Konflikte beilegen. Nur weil Barack Obama als Mitglied derselben Nation erfahren wurde, konnten viele Amerikaner, auch die mit einer anderen Ethnizität oder einem anderen religiösen Hintergrund, ihn 2008 als neuen Präsidenten willkommen heißen. Wo sonst außer in einem Nationalstaat wäre das möglich gewesen?

Die Amerikanische und die Französische Revolution (1776 bzw. 1789) müssen als endgültiger Durchbruch der Idee einer nationalen Staatsbürgerschaft betrachtet werden. Von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung ist die veränderte Auffassung von dem, was »das Volk« ausmacht: Von »Untertanen«, die Gehorsam schuldig sind, wurden sie zu »Bürgern« mit dem Recht, mitzuentcheiden. Da es dieses Mitbestimmungsrecht per Definition nur in einem Kollektiv geben kann, setzt nationale Staatsbürgerschaft voraus, dass der Bürger mehr ist als nur ein atomisiertes Individuum mit »unveräußerlichen Rechten«, sondern auch Teil einer politischen Gemeinschaft (daher wurde um dieselbe Zeit die Idee der »Nation« geboren, wie in Kapitel 3 besprochen).

Mit der Französischen Revolution wurde tatsächlich das *principe des nationalités* verbreitet, ein staats-theoretisches Konzept, das Nationen das Recht auf Selbstbestimmung und politische Unabhängigkeit zusprach. Die französische Convention Nationale, die gesetzgebende Versammlung, die

1792 gegründet wurde, erklärte sich dazu bereit, unterdrückten Völkern zu helfen, ihre Herrscher zu stürzen, eine Erklärung, die eine gewisse Unruhe in pannationalistischen Reichen wie dem der Habsburger und dem der Osmanen auslöste.⁷⁴² [> Hinweis](#)

Wie in diesem Buch ständig betont wird, haben die Länder Westeuropas dieses Ideal einer dominanten nationalen Loyalität inzwischen aufgegeben. Nationalstaaten erodieren zu solchen pannationalen »Reichen«, wie sie für das Mittelalter typisch waren.

Ein vielsagendes Beispiel für die Art, wie nationale Identitäten in der Praxis ihr Profil verlieren, ist die Art, wie die nationale Totengedenkfeier in den Niederlanden in den letzten Jahren angegangen wurde. Traditionell findet die Feier am 4. Mai statt, am Tag der deutschen Teilkapitulation im Zweiten Weltkrieg. An diesem Tag legt Seine Majestät jedes Jahr abends um 20 Uhr einen Kranz am Nationalmonument in der Amsterdamer Innenstadt auf dem Dam-Platz nieder. Daraufhin sagt der Bürgermeister einige Worte und kündigt zwei Schweigeminuten an. Auf vielen anderen Plätzen in Amsterdam und in nahezu jedem Dorf und in jeder Stadt in den Niederlanden finden vergleichbare Feierlichkeiten statt: Es gibt Kranzniederlegungen, und lokale Würdenträger sprechen ein paar Worte über den Zweck des Treffens, bevor die versammelten Menschen in aller Stille der Opfer gedenken.

1995 aber kündigte das »Nationalkomitee 4. und 5. Mai« eine »Akzentverschiebung« an:⁷⁴³ [> Hinweis](#)

Nicht nur der Opfer des Zweiten Weltkriegs wird gedacht, sondern auch jener Niederländer, die in Kriegen, bewaffneten Konflikten und Friedensmissionen nach dem Zweiten Weltkrieg gefallen sind.

Bei der Gedenkfeier leitete der Bürgermeister ab diesem Zeitpunkt die Schweigeminuten mit folgenden Worten ein:

Wir wollen für 2 Minuten schweigend aller gedenken – der Bürger und Soldaten – die im Königreich der Niederlande oder wo auch immer in der Welt seit dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs, in Kriegssituationen und bei Friedensmissionen, ums Leben gekommen sind.

Der Abschnitt »wo auch immer in der Welt« erweckt den Eindruck, dass Niederländer – in einem Versuch, die nationale Totengedenkfeier zu »verallgemeinern« – an diesem Tag nicht länger der eigenen gefallenen Soldaten gedenken, sondern auch der ums Leben gebrachten feindlichen Kämpfer. Wir gedenken also sowohl der eigenen Soldaten als auch derer des Gegners. Es erinnert an die »Sowohl-als-auch-Vorgehensweise« von

Loyalitäten, für die auch der WRR plädierte (wie im vorherigen Kapitel besprochen).

Ein universalistisches Gedenken an die Gefallenen in einem bewaffneten Konflikt ist aber unmöglich. Da sich ein bewaffneter Konflikt notwendigerweise auf einen Gegner bezieht – und also »wir« und »sie« unterscheidet –, wird der Versuch, alles zu gedenken, unvermeidlich den ganzen Inhalt einer Gedenkfeier auseinandernehmen. »Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gab es weltweit noch keinen einzigen Tag ohne Krieg«, so sagt das Komitee und erinnert daran, dass »seit 1945 [...] in mehr als 200 Kriegen und bewaffneten Konflikten gekämpft wurde«. Das Komitee präsentierte die folgende Erklärung für die »Akzentverschiebung«:

In den Niederlanden leben auch viele Menschen, die diese aktuellen Situationen von Krieg, Unterdrückung und Unfreiheit am eigenen Leibe erfahren haben. Vor allem für Jugendliche ohne historischen Referenzrahmen in Bezug auf den Zweiten Weltkrieg kann Gedenken sich auf die Gegenwart oder die jüngste Vergangenheit beziehen.⁷⁴⁴ > Hinweis

Bei der nationalen Totengedenkfeier am 4. Mai 2003 wurden einige Konsequenzen dieser »Sowohl-als-auch-Vorgehensweise« sichtbar. In dem Amsterdamer Viertel De Baarsjes schrie eine Gruppe von muslimischen Jugendlichen während der zwei Schweigeminuten. Auf dem Platz Sierplein in Slotervaart/Overtoomse Veld begannen junge Marokkaner mit den Trauerkränzen Fußball zu spielen. Im Zentrum von Amsterdam hupten die Autos und zeigten so ihre Geringschätzung gegenüber der Gedenkfeier beim Homomonument.

Das Problem ist, dass eine wortwörtliche Interpretation der Auffassungen des Komitees 4. und 5. Mai diesen Einwanderern zumindest teilweise eine Rechtfertigung für ihr Fehlverhalten verschafft. Viele unter ihnen, so stellte sich heraus, betrachten Juden als Feinde (wegen des Antisemitismus im Koran und in ihrer Kultur oder wegen der Anwesenheit eines jüdischen Staates auf einem Territorium, das sie als das ihre betrachten). Manche unter ihnen setzen den alliierten Sieg über Nazi-Deutschland sogar mehr oder weniger mit der Errichtung des Staates Israel gleich und empfinden ihn demnach als eine Art »Niederlage«.⁷⁴⁵ > Hinweis Ähnliche Verwirrung entstand, als eine weiterführende Schule in Amsterdam am Tag nach dem terroristischen Angriff auf die Twin Towers am 11. September 2001 zwei Schweigeminuten einhalten wollte. Es entstand Aufruhr unter den Schülern, die sagten, dass sie der Opfer des Anschlags nicht gedenken wollten. Sie riefen:

Schade für euch, jetzt haben wir es den Amerikanern aber gezeigt. ⁷⁴⁶ > Hinweis

Unter einem multikulturalistischen Gesichtspunkt hatten sie tatsächlich recht. Wenn wir die Formel des Komitees akzeptieren und wir demnach »aller, die gefallen sind« gedenken, weshalb würden wir dann der Opfer der Twin Towers gedenken und nicht Mohammed Attas und der anderen Selbstmordattentäter? Warum würden wir um gefallene niederländische Widerstandskämpfer trauern, und den Briten und den Amerikanern, die Hunderttausende Deutsche töteten, um die nationale Souveränität der westeuropäischen Länder wiederherzustellen, die Ehre erweisen, während wir die Menschen verurteilen, die nur einige tausend Amerikaner ums Leben gebracht haben, in einem Versuch, am 11. September 2001 die sogenannten »Palästinensergebiete« zu »befreien«? Wenn alle Kulturen gleich sind und alle Opfer gleich bedauert werden, dann gibt es doch keinen Grund zu unterscheiden, oder etwa doch?

Wenn die Niederländer erklären, aller Toten zu gedenken, in allen Konflikten, auf allen Seiten, weshalb dürften dann diese neuen Niederländer nicht ihr Beileid über den Verlust der vermeintlichen »Palästinensergebiete« äußern? Wenn ihnen das moralische Recht verliehen wird, eines Wertes der eigenen Wahl zu gedenken, können wir ihnen dann vorwerfen, dass sie Homosexuelle verurteilen?

Ein Nationalstaat kann schlichtweg keine universelle Gedenkfeier organisieren, genauso wenig wie es möglich ist, in einem bewaffneten Konflikt auf beiden Seiten zu kämpfen.

Obwohl das Komitee sich für einen inkorrekten Standpunkt entschieden hat, brauchen wir nicht daran zu zweifeln, dass es gut gemeint ist. Das Komitee hat sich klar von dem Bestreben leiten lassen, die nationale Totengedenkfeier so zu reformieren, dass auch Neuankömmlinge sich tatsächlich beteiligt fühlen könnten. Offenbar wollte man den 4. und 5. Mai in eine echte nationale Gedenkfeier umwandeln anstatt bei der rein historischen zu bleiben. Dazu braucht man aber – ich wiederhole – eine positive Formulierung von Werten.

So hätte die Ankündigung der Gedenkfeier zum Beispiel wie folgt lauten können:

Wir wollen 2 Schweigeminuten einhalten für all jene – ob Bürger oder Soldaten –, die seit dem Beginn des Zweiten Weltkrieges bei der Verteidigung des Königreichs der Niederlande, unserer Verbündeten oder unseres Lebensstils (oder auch der westlichen Kultur im Allgemeinen) ums Leben gekommen sind.

Eine solche Ankündigung würde eine universalistische Auffassung von »Nation« an den Tag legen: offen für Neuankömmlinge, aber trotzdem auch spezifisch genug, um das Gedenken als solches zu ermöglichen und die kollektive Identität erneut zu bestätigen.

Inkorrekt war auch die Auffassung des Komitees, dass Neuankömmlinge in der niederländischen Nation keine Verbundenheit mit den Vorfahren, die ihr Leben in Kriegen der Vergangenheit geopfert hatten, erfahren könnten. Diese niederländischen Vorfahren ließen nämlich ihr Leben für die nationale Kultur und das nationale Territorium, und dadurch, dass sie in diesem Territorium leben und Mitglied derselben Nation sind, erfreuen sich Neuankömmlinge genau der Errungenschaften, für die die betreffenden Vorfahren gekämpft haben und möglicherweise das Leben ließen – das Fehlen der Blutsverwandtschaft ist also kein Grund dafür, nicht für ihr Opfer dankbar zu sein. Das Ganze legt offen, wie sehr man sich mit einem ethnischen Verständnis von Nationalität vergaloppiert.

Noch ein letztes Beispiel für die inkorrekte Vorgehensweise des »Nationalkomitees 4. und 5. Mai«: Das Thema der Gedenkfeier 2009 war »Freiheit und Identität«. Warum? Weil »sich im Zweiten Weltkrieg gezeigt hat, wie Gedanken über Identität die Freiheit tangieren können«. Offensichtliche Schlussfolgerung: Schaffe die nationale Identität ab und du gewinnst die uneingeschränkte Freiheit.⁷⁴⁷ > Hinweis

In Frankreich tobt eine vergleichbare Debatte über nationale Gedenkfeiern und nationale Identität. In einem Versuch, den nationalen Zusammenhalt in der jüngeren Generation zu fördern, äußerte Präsident Sarkozy im Mai 2007, kurz nachdem er in den Élysée-Palast eingezogen war, den Wunsch, man möge ab sofort jedes Jahr am 22. Oktober in jedem Klassenzimmer in Frankreich den Brief vorlesen, den der 17-jährige kommunistische Widerstandskämpfer Guy Môquet kurz vor seiner Erschießung durch deutsche Soldaten im Gefangenenlager Châteaubriant geschrieben hat.

Am 16. Mai 2007 begab sich Sarkozy in den Bois de Boulogne, wo 1944 die Gestapo 35 Widerstandskämpfer hingerichtet hatte. Bei dieser Gelegenheit erklärte er Folgendes:

Es war mir ein Anliegen, meine erste Gedenkfeier als Präsident der Republik hier an diesem Ort zu zelebrieren, an dem junge Franzosen ermordet wurden, weil für sie unvorstellbar war, dass Frankreich seine gesamte Geschichte und all seine Werte verleugnen könnte. Es war mir ein Anliegen, am ersten Tag meiner Amtszeit jene jungen Widerstandskämpfer zu ehren, denen Frankreich mehr bedeutete als ihre Partei oder ihre Kirche. Es war mein Wunsch, dass der erschütternde Brief, den Guy Môquet am Vorabend seiner Erschießung an seine Eltern schrieb,

verlesen wird. Denn ich halte es für wesentlich, unseren Kindern zu erklären, was es heißt, ein junger Franzose zu sein, ihnen am Beispiel des Opfers einiger jener namenlosen Helden, die nicht in den Geschichtsbüchern stehen, die Größe eines Menschen vor Augen zu führen, der sich einer über seine eigene Dimension hinausgehenden Sache hingibt.⁷⁴⁸ [> Hinweis](#)

Dann forderte er: »Kinder Frankreichs, erinnert euch: Die euch gegebene Freiheit wurde von Menschen, die unsere Bewunderung verdienen, durch ihr persönliches Opfer errungen.«⁷⁴⁹ [> Hinweis](#)

Analog zu dieser französischen – nationalen – Vorgehensweise, könnte der Bürgermeister von Amsterdam bei der jährlichen Gedenkfeier am 4. Mai die folgenden Worte aussprechen: »Kinder der ältesten freien Republik der Welt, Kinder der Niederlande, erinnert euch: Wo auch immer ihr herkommt, welche Religion oder welchen ethnischen Hintergrund auch immer ihr habt, die euch gegebene Freiheit wurde von Menschen durch ihr persönliches Opfer errungen ... [und so weiter].«

Und noch einmal: Diese Idee der Nation steht allen offen, sowohl Neuankömmlingen als auch Menschen aus Familien, die bereits seit Generationen in den Niederlanden wohnen und demnach die Kriterien eines offenen Konzepts von Nationalität erfüllen, wie es Renan und Fustel de Coulanges vertraten (siehe Kapitel 3). Ihre Grundlage ist aber die Idee einer geteilten Gemeinschaft mit einer politischen Ausdrucksform, die für den Erhalt eines demokratischen Rechtsstaates notwendig ist. Die Idee einer Gemeinschaft mit gleichen Rechten und Pflichten für alle.⁷⁵⁰ [> Hinweis](#)

9.2 Kulturerbe

Die Rede von Sarkozy am 16. Mai 2007 berührt auch das komplexe Thema »Kulturerbe«. Das Kulturerbe einer Gesellschaft – das Patrimonium – hat auch mit dem politischen System zu tun, auf die gleiche Weise, wie die »uns gegebene Freiheit« auch mit dem sozialen und historischen Kontext zusammenhängt. Wenn der Staat eine Vertretung des Volkes ist, dann ist es selbstverständlich, dass der Staat sich auch als Hüter der Kultur, der Bräuche und allgemeiner auch der spezifischen Lebensart, wie sie in diesem Territorium zustande gekommen ist, betrachtet.

Das hat Folgen für den öffentlichen Raum.⁷⁵¹ [> Hinweis](#) Obwohl dieser oft als »neutrales Gebiet«, das mit dem Staat nichts zu tun hat, betrachtet wird, gibt es ohne Zweifel eine Verbindung zwischen der Nation – mit ihrer Geschichte und ihrer Identität – und dem öffentlichen Raum.

Ein erstes Element des öffentlichen Raums ist die Sprache, die dort gesprochen wird. Wie der Staat genau dieses Element fördern kann, zeigt sich besonders schön am Beispiel von Frankreichs Académie française. Diese Organisation wurde 1614 von Richelieu gegründet, der, wie wir gesehen haben, auch die Wichtigkeit der nationalen politischen Loyalität verteidigte. Mit der offiziellen Aufgabe »der Pflege der französischen Sprache«⁷⁵² > Hinweis hat die Académie, um es mit ihren eigenen Worten zu sagen,

in der Vergangenheit daran gearbeitet, die Sprache festzulegen, um so ein gemeinsames Erbe für alle Franzosen und für alle, die sich unserer Sprache bedienen, zu schaffen.⁷⁵³ > Hinweis

Besonders der Verweis auf die französische Sprache als »unsere Sprache« (*»notre langue«*) in dieser Grundsatzerklärung der Académie ist interessant: Die französische Sprache wird nicht als ein neutrales und nützliches Open-source-Medium betrachtet, das nur dem Austausch von Informationen dient, sondern als nationaler Besitz, als Erbe und als Ausdruck einer bestimmten Erkennbarkeit.⁷⁵⁴ > Hinweis Um die französische Sprache weltweit noch besser zu fördern, gründete der französische Staat 1970 die Organisation International de la Francophonie, die Konferenzen organisiert und alle möglichen Initiativen zugunsten der französischen Sprache unterstützt.

In Übereinstimmung dazu sagt das französische Grundgesetz: »Die Sprache der Republik ist Französisch.«⁷⁵⁵ > Hinweis Der französische Staat spricht sich also offen für eine bestimmte Sprache aus, und das bedeutet implizit, dass dieser Staat weniger glücklich ist, wenn auf französischem Territorium englisch oder arabisch gesprochen wird.

Nationalstaaten, die den demokratischen Rechtsstaat hochhalten, betonen die Wichtigkeit einer gemeinsamen Sprache, und das ist ganz und gar nicht überraschend. Denn wie könnten Demokratie oder Rechtsstaat möglich sein, wenn es kein gemeinsames Medium der Kommunikation gäbe? Eine nationale öffentliche Debatte zwischen Bürgern, die sich nicht verstehen können, ist unmöglich. Ohne eine gemeinsame Sprache könnten nationale Medien wie Zeitung und Fernsehen kaum funktionieren.⁷⁵⁶ > Hinweis Diese Medien spiegeln die öffentliche nationale Debatte wider und halten so die von den Staatsbürgern geteilten Werte lebendig. Vom Parlament wird angenommen, dass es ein Ergebnis dieser nationalen Debatte ist und der Ort, an dem schließlich über die nationalen Interessen entschieden wird; und dieses Parlament muss sich in der Nation verständigen können, um seinen

Anspruch auf demokratische Legitimität aufrechterhalten zu können. Außerdem ist es äußerst wichtig, dass die Mitglieder des Parlaments direkt miteinander debattieren können, nicht mithilfe eines Dolmetschers – wie die oft anspruchslos flachen Diskussionen im Europäischen Parlament zeigen.

Frankreich leistet sich noch eine Reihe von Institutionen, um neben der französischen Sprache auch die französische Kultur zu fördern und zu verbreiten. Und der französische Staat ist da nicht der einzige. Wie Frankreich über die Alliance française verfügt, so hat Deutschland sein Netzwerk von Goethe-Instituten, die Sprachkurse und Lesungen organisieren, Vorträge und Theateraufführungen veranstalten und so die deutsche Kultur in die Welt hinaustragen.⁷⁵⁷ > Hinweis In kleinerem Umfang haben auch die Niederlande ihr eigenes Netzwerk von Instituten mit einer vergleichbaren Funktion.

Auch was die Inhalte dieser nationalen Kultur angeht, ist der französische Staat beispielhaft. Obwohl der Staat seit 1950 formal eine strikte »Neutralität« gegenüber allen »cultes« (Religionen) wahrt, unterstützt er eine große Anzahl Kirchengebäude, die als Teil des *patrimoine* der französischen Nation betrachtet werden, mit finanziellen Mitteln. Mehr noch, in den Jahren nach dem berühmten »Gesetz vom 9. Dezember 1905« zur Trennung von Kirche und Staat brachte der französische Staat, der jahrhundertlang als *fille aînée de l'église* (die »älteste Tochter der Kirche«) auftrat und sich, mit den Worten von Sarkozy, in einen »*manteau de cathédrales*« (einen »Mantel von Kathedralen«) gehüllt hatte,⁷⁵⁸ > Hinweis eine »Eingliederung der alten sakralen Gebäude in die *monuments historiques*« zustande.⁷⁵⁹ > Hinweis

Mit Ausnahme von Elsass und Lothringen, die zu dem Zeitpunkt kein Teil Frankreichs waren und das Gesetz zur Trennung von Kirche und Staat seit der Wiedervereinigung bis heute nie akzeptiert haben, gilt der französische Staat gegenüber allen Religionen als neutral. Dennoch schützt derselbe Staat weiterhin das Kulturerbe der französischen Nation. Und darin spielen Kirchen unvermeidlich eine zentrale Rolle.⁷⁶⁰ > Hinweis Man kann sich Frankreich ohne diesen wohligen Mantel von Kathedralen nicht vorstellen.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurde noch eine große Anzahl ergänzender Gesetze verabschiedet, wobei immer mehr kulturelle Erbstücke der Gesellschaft – und nicht nur religiöse – unter den Schutz des französischen Staates gestellt wurden.

Nahezu alle modernen Staaten haben auf ähnliche Weise Mittel und Wege gefunden, um ein bestimmtes Kulturerbe zu schützen. Aus einer streng universalistischen Sicht heraus diskriminiert also jeder moderne Staat. Staaten unterscheiden an erster Stelle zwischen Bürgern und Nichtbürgern, sie begünstigen aber auch eine spezifische Kultur und einen spezifischen Lebensstil. Sei es nun in Form der Sprache oder durch den Erhalt des architektonischen Erbes – trotz des formalen Bekenntnisses zu »Liberalismus« sind Staaten selten gegenüber dem auf ihrem Territorium entstandenen Lebensstil neutral geblieben.

Das hat auch Folgen für den Rechtsstaat. Recht unterstellt die Entscheidung für eine spezifische Gesetzgebung, für eine spezifische Auslegung von Regeln, für bestimmte Werte, für eine bestimmte Haltung gegenüber Gewissensfreiheit und freier Meinungsäußerung, für Zumutbarkeit und Billigkeit, für die Art der Beziehungen zwischen Männern und Frauen, für die geeignetste Strafe für Verbrechen und so weiter. Wenn ein Staat eine Form von Jurisdiktion garantiert, dann betrifft dies immer ein spezifisches System von Gesetzen – und dann ist es selbstverständlich so gedacht, dass die Bürger dieses Gesetz wie das ihre akzeptieren können: Womit eine nationalistische Prämisse für den gesamten Gedanken von Rechtsstaatlichkeit inhärent ist.

Besieht man sich die französischen Maßnahmen zum Schutz des katholischen Erbes, tun sich eine ganze Reihe von Fragen über das Recht auf Religionsausübung in der Öffentlichkeit auf. Zwar sind alle Religionen formal gleichwertig, gleichzeitig aber sind Kirchen und Kathedralen in vielen europäischen Staaten wichtige Ankerplätze nationalen Bewusstseins. Seit Chateaubriand haben viele die Kirchenglocken gepriesen als »zweifelloso eine Schönheit ersten Grades: das, was Künstler großartig nennen«.⁷⁶¹

› Hinweis Das gilt oft sogar für Menschen, die nicht gläubig sind. Glocken sind in gewissem Maße Bestandteil des allgemeinen Kulturerbes. Sie sind ein Widerhall der vererbten religiösen Tradition, einer großartigen Geschichte und künstlerischer Leistungen des christlichen Europa; auch ein Widerhall eines gewissen Provinzialismus, das viele als ein Gegengift gegen die Hektik des modernen Lebens in der Stadt empfinden.

Zu behaupten, dass der Staat der Ausdruck eines gewissen Erbes ist, bedeutet keinesfalls, dass dieses Erbe nicht veränderbar sei. Die Neutralität des öffentlichen Raumes infrage zu stellen und ihn als Ausdruck einer bestimmten Art ererbter Kultur zu betrachten bedeutet nur, dass neben den

rein juristischen Überlegungen auch soziologische mitspielen. Den öffentlichen Raum als Ausdruck einer bestimmten sozialen Wirklichkeit zu sehen heißt, dass das Recht, im öffentlichen Leben zu wirken, »verdient« werden muss.

Erneut liefert Frankreich mit der großen Moschee, die 1922 im Quartier Latin im Zentrum von Paris gebaut wurde, ein wunderbares Beispiel. Es war die erste Moschee, die in Frankreich gebaut wurde. Der Bau wurde nach der Schlacht bei Verdun beschlossen, bei der auf französischer Seite mehr als 50 000 algerische Muslime gefallen waren. Der ganzen Nation war klar, dass die Gemeinschaft der Muslime diese Opfer für die französische Nation gebracht hatte und dass sie spätestens dadurch das »Recht« erworben hatte, einen Ort im öffentlichen Leben beanspruchen zu können – und ein Symbol der eigenen Kultur im Herzen der französischen Gesellschaft errichten durfte.

In jeder tagtäglichen sozialen Situation würde man das als etwas ganz Normales betrachten: Anpassung an einen existierenden sozialen Code, an einen gewissen Lebensstil, einen bestimmten architektonischen Stil, um so allmählich das »soziale Recht« zu verdienen, einen Einfluss auf den Lauf der Dinge auszuüben. Das alles gehört in die Kategorie des unmittelbar Evidenten und ist selbstverständlich für alle, die schon mal Teil eines Vereins, eines Freundeskreises, eines Sportklubs oder einer Familie waren.

Das etwas abstraktere Denken über Rechte, wie die Theorie des Gesellschaftsvertrages, mit der sich John Rawls auseinandersetzt (im vorherigen Kapitel besprochen), enthält ausschließlich einen Verweis auf die Wichtigkeit der »Neutralität« des Staates. Sie vernachlässigt meistens fast völlig die soziale Erfahrung, die in jeder Form politischer Organisation zum Tragen kommt. Abgesehen von der Frage, ob Judentum, Christentum und der Islam zu Recht alle drei als »Religionen« kategorisiert werden sollen und ob sie zu Recht als gleich und austauschbar gesehen werden sollen (Tocqueville zum Beispiel meinte, dass es »unzählige« gute Gründe gebe, das nicht zu tun), ⁷⁶² > Hinweis steht es außer Frage, dass das Finden eines Platzes im öffentlichen Leben nicht nur theologische und juristische Implikationen hat, sondern auch soziologische – was schließlich auf die essenzielle Frage hinausläuft: Werden andere toleriert?

Arthur Schlesinger sagt: »Die Feindschaft des einen Stammes gegenüber dem anderen gehört zu den instinktivsten menschlichen Verhaltensweisen.«

⁷⁶³ > Hinweis Eine Möglichkeit, um die natürliche Feindschaft zu

überwinden, ist, einen gemeinsamen Referenzpunkt zu schaffen. In der Vergangenheit war das oft ein gemeinsamer Feind,⁷⁶⁴ > Hinweis es kann aber genauso gut eine gemeinsame Nationalität sein, ein gemeinsames Zuhause. Dadurch dass man die geteilte Nationalität – eine Bindung, die alle Mitglieder einer Gesellschaft gemeinsam haben – betont, besteht die Hoffnung, dass es den unterschiedlichen Rassen, Stämmen und Religionen schließlich gelingen kann, auf friedliche Weise zusammenzuleben.

Was passiert, wenn diese Einigung auf eine geteilte Nationalität misslingt, zeigt die Dreyfus-Affäre, die ich in Kapitel 3 besprochen habe. Wenn das französische Selbstbild durch die Niederlage von 1871 nicht so tief verletzt gewesen wäre, wäre dieses pathologische Fieber, die Nation »reinigen« zu müssen, wahrscheinlich ausgeblieben. Wenn der deutsche Stolz durch das Versailler Diktat nicht so sehr verletzt worden wäre, wäre es zumindest sehr unwahrscheinlich – wenn nicht sogar unvorstellbar –, dass breite Schichten der Bevölkerung solche fatalen Bewegungen wie die Naziartei unterstützt hätten.

Dass die aktuellen Eliten friedlich-nationalen Gefühlen der europäischen Wählerschaft mit einer solchen Geringschätzung begegnet, treibt diese häufig intoleranten nationalistischen oder populistischen Politikern in die Arme. Der starke Akzent auf abstrakte und universalistische Grundsätze bietet den verschiedenen nationalen Identitäten möglicherweise nicht genügend Raum. Anstatt über die Bedeutung von nationalen Identitäten zu debattieren, sind politische Foren durchdrungen von dem, was Mary Ann Glendon »rights talk« nennt: Konflikte werden bloß in Begriffen von allgemeinen Rechten neu formuliert.⁷⁶⁵ > Hinweis

Wie bereits gesagt, stellt sich vor allem das »allgemeine Menschenrecht« auf gleiche Behandlung als problematisch dar.⁷⁶⁶ > Hinweis Artikel 2 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* spiegelt die Auffassungen von John Rawls über eine gerechte Gesellschaft wider. Der Artikel verurteilt »jeden Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand«. ⁷⁶⁷ > Hinweis

Die Europäische Menschenrechtskonvention verwendet in Artikel 14 eine nahezu gleichlautende Formulierung und verbietet jede Diskriminierung »insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der

nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status«. ⁷⁶⁸

> Hinweis

Auch die niederländische Verfassung kennt eine vergleichbare Formulierung, und diese findet man – seit 1983 – im allerersten Artikel wieder:

Alle, die sich in den Niederlanden aufhalten, werden in gleichen Fällen gleich behandelt. Niemand darf wegen seiner religiösen, weltanschaulichen oder politischen Anschauungen, seiner Rasse, seines Geschlechtes oder aus anderen Gründen diskriminiert werden. ⁷⁶⁹

> Hinweis

Die Liste ist bereits ziemlich lang – trotzdem endet der Artikel noch mit dem Ausdruck »aus anderen Gründen«; als ob er sagen wollte, dass unendlich viele Arten von Diskriminierung existieren. Da sich Gesetze aber nicht durch brutale Gewalt, sondern nur aufgrund einer allgemeinen Akzeptanz in ihrem Gültigkeitsbereich durchsetzen lassen, unterstellt eine Gesellschaft, die alle Formen von Diskriminierung verurteilt – »wegen religiöser, weltanschaulicher oder politischer Anschauungen, Rasse, Geschlecht oder aus anderen Gründen« –, bei den Bürgern eine völlige Gleichgültigkeit gegenüber all diesen Kriterien. In den Augen derer, die jegliche Form der Diskriminierung beseitigen wollen, ist der ideale Bürger derjenige, der erklärt:

Ob Religion, Glaube, politische Orientierung, Rasse, Geschlecht oder jeglicher andere Unterschied zwischen Menschen – all das macht mir gar nichts aus.

Dieser nichtdiskriminierende Bürger ist ein universelles menschliches Wesen geworden, ohne spezifische Präferenzen oder Bindungen, die er vor anderen bevorzugt. Die rawlseanische Gesellschaft, der es egal ist, welche Vorstellung vom »Guten« ihre Bürger haben könnten, die deren Auffassung von Recht gleichgültig gegenübersteht, hat aufgehört, eine Gesellschaft zu sein. James Fitzjames Stephen hat diesen Sachverhalt treffend formuliert:

Vollständige moralische Toleranz wird erst möglich, wenn Menschen sich völlig gleichgültig gegenüberstehen – das heißt, wenn die Gesellschaft zu Ende ist. ⁷⁷⁰

> Hinweis

Eine »nationale Identität« ist notwendigerweise etwas Spezifisches, und das bedeutet implizit, dass bestimmte Verhaltensmuster oder kulturelle Bräuche Teil davon sind und andere eben nicht. Eine nationale Identität unterstellt kurz gesagt, dass wir unterscheiden, und das ist – überspitzt formuliert – eine Form von Diskriminierung.

Deshalb steht das universelle Diskriminierungsverbot, auch gegenüber denjenigen, die keine Bürger sind, wie der Europäische Gerichtshof für

Menschenrechte es fordert, im Widerspruch zum Wesen des Konzeptes von Staatsbürgerschaft. Anders gesagt: Die ganze Idee der Staatsbürgerschaft beruht notwendigerweise auf einer Art »Diskriminierung« zwischen demjenigen, der sie hat, und demjenigen, der sie nicht hat.

Das Recht auf Teilnahme am demokratischen Entscheidungsprozess ist ein Recht aller Bürger, in der Regel aber kein Recht von Ausländern (außer auf kommunaler Ebene, und dann auch erst nach einem Aufenthalt von mehreren Jahren). Wenn wir gut zuhören, sagen alle Nationalstaaten das Gleiche wie der spanische Guerillakämpfer Pablo in *For Whom the Bell Tolls* von Ernest Hemingway:

Mit welchem Recht kommst du Ausländer zu mir und sagst mir, was ich zu tun habe? ⁷⁷¹

> Hinweis

Viele Sachverhalte, die als »Diskriminierung« verurteilt werden, beziehen sich auf die Tatsache, dass Neuankömmlinge anders behandelt werden als Einheimische. So wird es zum Beispiel als Diskriminierung bezeichnet, wenn ein Einwanderer mit einem schwer auszusprechenden Namen aus genau diesem Grund bei einem Bewerbungsgespräch abgewiesen wird oder wenn ein Mädchen mit einem Kopftuch aus genau diesem Grund woanders abgelehnt wird. Oder wenn die Schweiz bei der Volksbefragung entscheidet, den Bau von neuen Minaretten zu verbieten (während Kirchtürme noch gebaut werden dürfen). Aber jede Art von Mitgliedschaft stellt nun mal Ansprüche an die Mitglieder. Die universelle Betrachtungsweise, die nur die »fundamentalen Rechte« des Individuums anerkennt, hat westliche Staaten dazu gebracht, dieses Element von Mitgliedschaft zu ignorieren. Genauso kann das Projekt der »Nichtdiskriminierung« in diesem Sinn aber als das Fordern von »gleichen Rechten in ungleichen Fällen« verstanden werden (und nicht als »gleiche Rechte in gleichen Fällen«).

Die Frage, ob diese gleichen Rechte für verschiedene Gruppen, Praktiken und »Religionen« auch tatsächlich gewährt werden müssten, führt erneut zu einer Diskussion über Kriterien von Mitgliedschaft und die künftige Identität der Gemeinschaft.

Das Fordern von gleicher Behandlung aufgrund von Rasse oder Ethnizität ist außerdem wieder etwas ganz anderes als das Fordern von gleicher Behandlung aufgrund von Glauben, Lebensstil oder »Auffassungen des Guten«. Denn die ersten beiden sind keineswegs eine Entscheidung des Einzelnen oder eine Frage von moralischer Bedeutung. Die Begriffe der zweiten Kategorie unterstellen aber sowohl eine Entscheidung als auch eine

moralische Stellungnahme. Rationale Wesen sind persönlich für ihre »Auffassungen des Guten« verantwortlich. Dadurch, dass der Eindruck vermittelt wird, dass Nationen nicht das Recht haben, bestimmte »Auffassungen des Guten« abzulehnen – und für die eigenen Auffassungen aufzukommen –, hat die allgemeine Bewegung gegen Diskriminierung zu einem einseitigen Streit für die Rechte von Minderheiten und Einwanderern geführt – und damit ist sie mitschuldig am großen Trend, die nationalen Identitäten und die soziale Kohäsion verschwinden zu lassen.⁷⁷² > Hinweis

9.3 Ohne »wir« geht es nicht

Auch Symbole spielen eine Schlüsselrolle im Streit um den Erhalt oder den Niedergang des Nationalstaates. Wie in den vorangegangenen Kapiteln besprochen, kennen die meisten modernen Staaten eine Anzahl offizieller Feier- und Gedenktage. Die Nationalflagge und die Nationalhymne spielen in der Regel eine wichtige Rolle bei den Veranstaltungen an diesen Tagen. In Bürgerkriegen gehört das Führen einer eigenen Flagge meistens zu den allerersten Schritten, die die streitenden Parteien unternehmen. Auch die EU-Flagge wird überall mit dem evidenten Ziel aufgehängt, in der Bevölkerung um Unterstützung für das Brüsseler Projekt zu werben. Ohne solche Symbole keine politische Organisation.

Flaggen, Volkshymnen, Fahnen und Ehrenzeichen können also zu Bedeutungsträgern für die Mitglieder einer sozialen Gruppe werden und so die Loyalität gegenüber der Gruppe zum Ausdruck bringen. Muslime erfuhren die Veröffentlichung einer Anzahl Karikaturen ihres Propheten Mohammed am 30. September 2005 in der dänischen Zeitung *Jyllands Posten* als Entheiligung eines für sie wichtigen Symbols und protestierten weltweit dagegen, unter anderem durch Verbrennen der dänischen Flagge. Sie fühlten sich nicht beleidigt wegen der Verspottung ihrer selbst, sondern wegen der Verspottung ihres Propheten. Diejenigen, die sich beleidigt fühlten, machten die gesamte Nation, in der diese Veröffentlichung stattgefunden hatte, dafür verantwortlich. Sie betrachteten die dänische Nation also in gewissem Maße als eine kollektive Identität, und deshalb attackierten sie als Vergeltung die nationalen Symbole dieser Nation wie die dänische Flagge.⁷⁷³ > Hinweis

Die Verbundenheit mit Symbolen, wie sich aus den Reaktionen auf die

Veröffentlichung der dänischen Karikaturen herausstellte, erlebt jeder im täglichen Leben. Nationalfeiertage, Flagge und Volkshymne sind ein Ausdruck der kollektiven Identität, die für das Funktionieren des demokratischen Rechtsstaates unentbehrlich ist. Wenn ein Richter jemanden verurteilt, dann macht er das, indem er auf das Gesetz verweist. Um das Urteil des Richters zu akzeptieren, muss die Person, die vor dem Richter steht, sich auch an das Gesetz gebunden fühlen. Das ist auch der Grund dafür, weshalb Richter eine Robe tragen, genau wie andere Amtsträger mit der Aufgabe, das Gesetz hochzuhalten, wie Polizisten oder Gefängniswärter in Uniform: Sie gelten nicht als individuelle Akteure, sondern als Vertreter eines Kollektivs – und das wird mithilfe von Flagge, Uniform oder Robe symbolisiert.⁷⁷⁴ > Hinweis

Auch die Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates sind von dieser symbolischen, »vorgestellten« und erlebten Verbundenheit von Bürgern abhängig: ein nationales Gesundheitswesen, nationale Rente, nationale Sozialhilfe und Steuerabzug für Schenkungen an nationale Entwicklungsprogramme. All diese Formen von Solidarität auf Staatskosten setzen ein Gefühl nationaler Loyalität voraus, damit sie überhaupt legitimiert werden können. Vom Staat koordinierte Sozialeinrichtungen wären ohne Nation undenkbar.⁷⁷⁵ > Hinweis

Der Wohlfahrtsstaat beruht auf der Erfahrung nationaler Solidarität, auf einem Gemeinschaftsgefühl und auf dem Vertrauen, dass es eine gewisse – qua Umfang und Zustand ziemliche stabile – Gruppe von Menschen gibt, die im selben Boot sitzen und eine gemeinsame Lösung für ein bestimmtes Problem suchen, zum Beispiel für Kranken- oder Rentenversicherungskosten.

Die geteilten Symbole oder Objekte der Identifikation müssen in ausreichendem Maß allgemeiner Natur sein, um Neuankömmlinge zuzulassen und eine gewisse Fluktuation ihres Mitgliederbestandes zu ermöglichen. Sie dürfen andererseits aber auch nicht so universell sein, dass die Mitglieder keine gemeinsame Identität mehr wahrnehmen können. Nationale Loyalität ist an kollektive Identität gebunden und bringt also immer einen gewissen Anspruch auf öffentliches Leben mit sich. Die unvermeidliche Konsequenz von Supranationalismus und Multikulturalismus ist das Entstehen paralleler Loyalitäten, die die Eintracht innerhalb des Staates schwächen und den demokratischen Rechtsstaat damit aushöhlen (und damit auch die Voraussetzungen für jegliche Form einer

vom Staat initiierten Sozialpolitik).

Der WRR hat recht mit der Feststellung, dass es immer Mehrfachidentitäten geben wird – gegenüber Familie, Religion, anderen kulturellen Hintergründen und vielem mehr. Es ist nicht erwünscht, dass der Staat versuchen würde, solche Bindungen komplett zu ersetzen: Ein Staat, der nur sich selbst als legitimen Verband im Leben seiner Untertanen akzeptiert, ist ein totalitärer Staat.

Das Gegenteil ist aber genauso unerwünscht: Wenn verschiedene Einrichtungen und Autoritäten konsequent Alternativen für die nationale Gesetzgebung bieten, dann bedeutet das schließlich eine Herausforderung des Staatsmonopols auf legitime Gewalt und damit eine tatsächliche Aushöhlung des demokratischen Rechtsstaates.⁷⁷⁶ [> Hinweis](#)

Das doppelte Problem, das sich dabei in Europa ergeben könnte, ist das folgende: Während Multikulturalismus in Bezug auf die nationale Idee eine Fliehkraft in Gang setzt, stellt der Supranationalismus die Utensilien bereit, um eine außernationale Gesetzgebung zu installieren. Diese supranationale Gesetzgebung ersetzt den Bezug auf die nationale Gesetzgebung durch den auf universelle Rechte eines jeden Individuums (am deutlichsten zeigt sich das beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und beim Internationalen Strafgerichtshof).

Aus der Sicht des Multikulturalismus – mit seinem Akzent auf die Gleichheit jeder kulturellen Gruppe und auf das Recht dieser Gruppe, sich zu behaupten – gibt es keinen Grund mehr, weshalb Muslime sich nicht ermutigt fühlen sollten, ihre eigene Form von außernationaler universeller Gerichtsbarkeit zu akzeptieren: die Scharia. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass eine gewisse – zunehmende – Zahl Muslime, die in der modernen Welt Schwierigkeiten haben, ein Zuhause zu finden, sich einerseits hinter einem religiösen Fundamentalismus verschanzen, andererseits der Sprache der universellen Gerichtsbarkeit die Argumente entnehmen, ihre »göttlichen« Gebote zu legitimieren. Was sich als Folge der Verbreitung von »Menschenrechten« entwickeln könnte, ist ein Konzept universeller Rechtsprechung der gleichen Art wie die religiöse Rechtsprechung, die, nach einem Jahrhundert verwüstender Bürgerkriege, schließlich aufgegeben wurde – im 17. Jahrhundert.⁷⁷⁷ [> Hinweis](#)

Abgesehen von allen anderen, in früheren Kapiteln besprochenen Problemen mit »universellen Rechten« verbirgt sich hier noch eine weitere

ernsthafte Gefahr. Nicht nur, dass die ständige Betonung von unveräußerlichen Rechten dazu führt, das gesamte Konzept einer mit Pflichten einhergehenden Staatsbürgerschaft zu vergessen; diese universellen Rechte werden letztlich durch den Rekurs auf ein »gottgegebenes Gesetz« gerechtfertigt, und damit untergraben sie die Autorität und die Legitimität der »geteilten«, auf Absprache und Konsens beruhenden nationalen Gesetzesbestimmungen. Das gilt nicht nur für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder für den Menschenrechtsdiskurs im Allgemeinen, sondern für die Idee an sich, auf die der Supranationalismus gegründet ist. Eine supranationale – weltweite, universelle – Gerichtsbarkeit befördert den Gedanken, dass nationale Gesetzgebung nur über eine begrenzte Autorität verfügt und ohne Weiteres überstimmt werden kann. Das Schwächen der nationalen Autorität bedeutet, dass das Schiarierecht allmählich immer leichter verteidigt werden kann.⁷⁷⁸

› Hinweis

Nationale Loyalität ist der Ankerpunkt des Rechtsstaates und der Demokratie und bietet das Gefühl eines Zuhause, in das Neuankömmlinge aufgenommen werden können.⁷⁷⁹ › Hinweis Kollektive Absprachen und endgültige politische Beschlussfassung sind unmöglich ohne ein souveränes Parlament, das im Namen eines kollektiven Ganzen, im Namen des Volkes, sprechen kann. Es ist unwahrscheinlich, dass konfliktführende Parteien sich mit dem Urteil eines Richters abfinden werden, wenn sie nicht die Erfahrung gemacht haben, dass sowohl sie als auch der Richter Teil derselben Gemeinschaft sind.

Globalisierung, Einwanderung und Virtualisierung bieten große Chancen und Möglichkeiten. Das 21. Jahrhundert scheint ein äußerst aufregendes und internationales Jahrhundert zu werden, voller Änderungen und unerwarteter Entwicklungen. Wenn wir aber weiterhin in einem demokratischen Rechtsstaat leben wollen, dann wird die politische Organisation sich weiterhin der Stärkung von nationalen Loyalitäten widmen müssen; dann müssen wir hin zu einem multikulturellen Nationalismus, der an einen souveränen Kosmopolitismus gekoppelt ist. Denn: »Ohne ›wir‹ geht es nicht.«⁷⁸⁰ › Hinweis

Schlussfolgerung

In diesem Buch habe ich dargelegt, dass der demokratische Rechtsstaat von nationaler Souveränität abhängig ist. Anders gesagt: Ein demokratischer Rechtsstaat kann nur innerhalb eines Nationalstaates existieren. Die Bedeutung von Grenzen liegt in ihrem Vermögen, Rechtsgebiete abzugrenzen und eine politische Gemeinschaft von umliegenden Völkern abzusichern. Auf diese Weise ermöglichen Grenzen, dass eine nationale Loyalität gebildet und geschützt wird sowie Souveränität ausgeübt wird. Der demokratische Rechtsstaat braucht diese nationale Loyalität und diese nationale Souveränität. Die allmähliche Auflösung von Grenzen, verursacht von Supranationalismus von oben und Multikulturalismus von unten, schwächt Souveränität und untergräbt nationale Loyalität – und bringt demnach den demokratischen Rechtsstaat in Gefahr.

Es ist zu bedauern, dass die Bedeutung des Nationalstaates vernachlässigt wird. Anstelle von souveränem Kosmopolitismus wurde in den letzten 50 Jahren der Supranationalismus gestärkt. Drei supranationale Gerichtshöfe – der Internationale Strafgerichtshof, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Internationale Gerichtshof – sowie drei supranationale Organisationen – die Welthandelsorganisation, der UN-Sicherheitsrat und die Europäische Union – sind der nationalen Gemeinschaft keine wirkliche Verantwortung schuldig, obwohl sie der Nation Gesetze auferlegen, die nicht von ihr selbst stammen.

Dieses supranationale Recht wird nicht vom Nationalstaat selbst angewandt. Somit wird die Bedeutung des nationalen Ganzen immer schwächer. Die Regeln, nach denen wir leben, und die Politik, der wir folgen müssen, kommen nicht mehr von innen, sie stammen nicht mehr von uns selbst, sondern von außen. Auch die Richter, die diese Regeln interpretieren, kommen letztendlich nicht mehr aus unserer eigenen Mitte. Sie stehen außerhalb der Reichweite der nationalen Machtbalance und des Drucks der öffentlichen Meinung. Diese supranationalen Richter haben womöglich ganz andere Vorstellungen davon, wie gesetzliche Bestimmungen ausgelegt werden müssen, und ihre politischen Überzeugungen sind oft unbekannt (oder weichen sehr von unseren ab). Unbestreitbar hat die nationale Gemeinschaft also nur eine beschränkte Mitsprache in der Entwicklung und Anwendung des supranationalen Rechts.

Hinzu kommt, dass die Reaktion auf die Masseneinwanderung, der sich

alle westlichen Länder seit den 1950er- und 1960er-Jahren ausgesetzt haben, eine Reaktion des Multikulturalismus war. Die multikulturalistische Ideologie betont die Unterschiede anstelle der Übereinstimmungen zwischen den diversen ethnischen und religiösen Gruppen in einem Staat. Anstatt sich auf das zu konzentrieren, was Fremde in einer Gesellschaft gemeinsam haben könnten oder haben sollten, wie in dem Ideal eines multikulturellen Nationalismus, das ich vertrete, tritt Multikulturalismus gerade für das Fehlen einer solchen geteilten Kernidentität ein. Obwohl Rechtspluralismus immer noch die Ausnahme ist, gibt es keinen Zweifel daran, dass das ein logischer nächster Schritt in die eingeschlagene Richtung ist. Es fängt an bei der Leugnung einer geteilten nationalen Identität und läuft weiter auf einer gleitenden Skala in die Richtung von Ghettobildung, Schariabezirken, Segregation und Balkanisierung. Mit der Folge, dass die Erfahrung eines übergreifenden nationalen Bündnisses, notwendig für den demokratischen Rechtsstaat, schlichtweg ausgehöhlt wird.

Wenn wir den demokratischen Rechtsstaat erhalten wollen, ist es wichtig, den Kurs zu ändern. Da der demokratische Rechtsstaat sowohl eine kollektive, nationale Identität als auch politische Souveränität verlangt, müssten nationale Staaten gestärkt anstatt geschwächt werden. Kompetenzen müssen meiner Meinung nach allmählich von den supranationalen Einrichtungen, die sie jetzt besitzen, zurückgenommen werden, und die Bedeutung von nationaler Loyalität inmitten der multiethnischen und multireligiösen Gesellschaft von heute muss gründlich überdacht werden.

Es gibt natürlich Alternativen zu den gegenwärtigen supranationalen Verwicklungen. Reformen der Welthandelsorganisation könnten zum Beispiel die Kompetenzen der Streitbeilegungskammern und der zugeordneten Berufungsinstanzen (*appellate body*) beschneiden. Ziel wäre es, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Handelsvereinbarungen selbst zu interpretieren, wiederzugeben und zu vermeiden, dass die sich immer weiter ausdehnenden Gerichtsbarkeiten der WTO auf Dauer die Einwanderungspolitik, nationale Kulturzuschüsse und politische Überlegungen zu Landwirtschaft und Bildung bestimmen.

Um den Internationalen Strafgerichtshof zu bändigen, könnte in Zukunft ein Vetorecht des Sicherheitsrates über die Entscheidung, eine Untersuchung zu eröffnen, akzeptiert werden. Auch die Reichweite der Verbrechen, über die der Strafgerichtshof Gerichtsbarkeit hat, könnte zum Beispiel auf Genozid oder auf die Verwendung von Massenvernichtungswaffen begrenzt

werden.

Eine Beschränkung der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist genauso notwendig. Er müsste sich wieder auf das konzentrieren, wofür er ursprünglich gedacht war: den Schutz von Menschen vor den elementarsten Ungerechtigkeiten wie körperliche Gewalt und grobe Grausamkeiten; und er müsste ausschließlich für die elementarsten Grundsätze der Demokratie – wie Pressefreiheit und freie Wahlen – eintreten. Um sich darauf zu beschränken, könnte er ein deutlicher formalisiertes Subsidiaritätsprinzip erhalten, das in die Europäische Menschenrechtskonvention aufgenommen wird. Ein neuer Artikel darin müsste die oben genannte eingeschränkte Aufgabe explizit festschreiben. Der EGMR könnte auch auf das Abstimmen mit einfacher Mehrheit verzichten. Da der Gerichtshof für Menschenrechte behauptet, ausschließlich »universelle« Probleme zu schlichten, müsste doch eine Zweidrittel- oder gar eine Dreiviertelmehrheit für eine Verurteilung zustande zu bringen sein. Dadurch wird die Klageschwelle erhöht und die Zahl der Fälle eingeschränkt. Ein Jahresbericht mit wichtigen Fällen könnte außerdem von der Parlamentarischen Versammlung angefertigt werden, die dann anschließend von den nationalen Parlamenten beurteilt werden kann. Wenn dann zum Beispiel nicht wiederum eine Zweidrittelmehrheit der Parlamente den Urteilen des Hofes zustimmt, könnten diese Urteile – auch das ist denkbar – nicht in das Fallregister des Gerichtshofes aufgenommen werden, und somit hätten sie keine Präcedenzwirkung.

So können wir noch eine Weile weitermachen: Die Möglichkeiten, die Macht von supranationalen Organisationen einzuschränken und sie weniger supranational – und damit mehr zwischenstaatlich – zu machen, sind vielfältig, und viele Möglichkeiten verdienen es, ernsthaft debattiert zu werden. Ein souveräner Kosmopolitismus, praktiziert von nationalen Staaten, die offen sind für internationale Zusammenarbeit und globale Entwicklungen, aber selbst in ihren Verpflichtungen und ihrer Politik das letzte Wort haben möchten, kann in verschiedenen Formen Gestalt annehmen, und verdiente es deshalb, in großem Kreis diskutiert zu werden.

Zu sagen, dass der demokratische Rechtsstaat nur innerhalb eines Nationalstaates existieren kann – was der wichtigste Punkt in diesem Buch war –, bedeutet selbstverständlich nicht unbedingt, dass die nationalen Staaten, die zurzeit existieren, auch verteidigt werden müssen. Dieses Buch verteidigt nicht die aktuellen Grenzen; es befürwortet eine Verteidigung von

Grenzen im Allgemeinen. Aus diesem Grund würde der demokratische Rechtsstaat auch nicht unbedingt von einer Veränderung der momentan existierenden Grenzen unterminiert. Die Staaten von heute sind nicht unbedingt eine Reflexion der existierenden nationalen Identitäten. Beispielsweise eine Abspaltung Schottlands von Großbritannien oder die Aufteilung von Belgien in zwei Staaten könnte den demokratischen Rechtsstaat in der Theorie besser funktionieren lassen, anstatt ihn zu unterminieren. Meiner Meinung nach spricht auch prinzipiell nichts gegen die Fusion von aktuellen nationalen Staaten zu größeren nationalen Staaten (zum Beispiel die Fusion Deutschlands und Österreichs oder, theoretisch gesehen, gar von allen europäischen Staaten zu den Vereinigten Staaten von Europa). Es geht darum, dass die Kombination von Souveränität und Nationalität die einzigartige Möglichkeit für einen demokratischen Rechtsstaat bildet – nicht, dass wir stur die derzeit existierenden Grenzen beibehalten müssen.

Trotzdem habe ich gezeigt – vor allem in den Kapiteln 1, 3 und 9 –, dass das Schaffen der offenen nationalen Gemeinschaft, die wir für den demokratischen Rechtsstaat brauchen, mit großen Schwierigkeiten einhergeht. Die Bildung der nationalen Loyalitäten, die – so unvollkommen sie vielleicht sind – heutzutage existieren, hat die europäischen Staaten jahrhundertlang Anstrengungen gekostet. Die Idee, dass all diese Länder sich in einer einzigen, neuen europäischen Nation zusammenschließen könnten, grenzt für mich an Wahnsinn und hat keinesfalls irgendetwas mit der Realität zu tun. Die Schwierigkeiten, die die Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland in den 1990er-Jahren bereitete – wobei die »Ossis« riefen: »Wir sind ein Volk«, und manche »Wessis« antworteten: »Wir auch!« –, sind nur ein Beispiel für die großen Probleme, die mit nationaler Loyalität zusammenhängen. Wenn die deutsche Wiedervereinigung bereits solche Anstrengungen erforderte, trotz ihrer gemeinsamen Sprache, Kultur und Geschichte, nach nicht mehr als einem halben Jahrhundert der Trennung – wie könnte das dann jemals auf europäischer Ebene realisiert werden? Das belgische Beispiel ist womöglich noch treffender: Wenn die große Mehrheit der Wallonen und Flamen sich nach 180 Jahren immer noch nicht als »Belgier« fühlt – wie stehen dann unsere Chancen auf eine Vereinigung von Europa?

Außerdem gibt es viele verlockende Alternativen zu der heutigen supranationalen EU. Die Kompetenzen der Europäischen Union könnten stark eingeschränkt werden, dadurch zum Beispiel, dass die Interpretation

des gemeinsamen Marktes, des Schengener Abkommens über offene Grenzen und des Euro neu überlegt werden. Die allmähliche Demontage der politisch-wirtschaftlichen Struktur der EU und die Entwicklung einer lockereren Freihandelszone sind kein reines Hirngespinnst und könnten sich als stabile und dauerhafte Form der europäischen Zusammenarbeit herausstellen.

Dieses hypothetische zwischenstaatliche Europa, ein offenes Netzwerk von intensiv zusammenarbeitenden, aber dennoch souveränen Staaten, hat viele reizvolle Seiten. Wenn Grenzkontrollen wiederhergestellt würden, könnte die Zusammenarbeit mit nichteuropäischen Ländern wie der Türkei ein ganzes Stück einfacher werden. Der alte Kontinent könnte sich viel leichter den ausgedehnten Märkten des Nahen Ostens und Nordafrikas öffnen. Durch das Knüpfen von Freihandelsbeziehungen mit diesen Ländern, zu denen neben der Türkei eventuell Ägypten, Marokko, Russland und sogar Turkmenistan und Kasachstan gehören könnten, könnten sich die reicheren und technologisch weiterentwickelten (west)europäischen Länder den Zugang zu einer günstigen Produktion in diesen Ländern sichern und trotzdem die Kontrolle über ihre nationale Ökonomie und Einwanderungspolitik beibehalten. Wenn nationale Souveränität wiederhergestellt würde, wären die europäischen Staaten nicht länger verpflichtet, ihre Außenpolitik zu konvergieren. Internationale Beziehungen könnten erneut anhand der verschiedenen historischen Loyalitäten, der nationalen Interessen und der politischen Entscheidungen der gewählten nationalen Regierungen bestimmt werden.

Das wichtigste Argument gegen eine solche zwischenstaatliche EU scheint folgendes zu sein: Wenn die Außenpolitik der europäischen Länder divergieren würde, wäre Europa nicht länger in der Lage, seine »gemeinsamen« globalen Interessen (soweit diese überhaupt existieren) sicherzustellen. Manche befürchten, dass die europäischen Staaten bei einer mangelnden übergreifenden politischen Struktur einer Politik von *divide et impera* – teile und herrsche – von Großmächten wie Indien, China und den Vereinigten Staaten übervorteilt würden, was den Einfluss des europäischen Kontinents auf die internationale Politik schrumpfen ließe. Aktuelle Ereignisse zeigen, dass das wirklich der Fall sein könnte. Gasverträge mit Russland, die nur mit einzelnen europäischen Ländern abgeschlossen werden; chinesische Handelsabsprachen werden als Folge der Kritik eines europäischen Staates an die chinesische Haltung bei internationalen Konflikten zurückgenommen; bei globalen militärischen Konflikten finden

die europäischen politischen Leiter kaum Gehör, und so weiter.

Befürworter einer zwischenstaatlichen EU – wie ich selbst – sagen, dass diese Situationen harte Realität sind und dass es für die europäischen Länder selbst eine Herausforderung ist, so gut wie möglich damit umzugehen, jetzt, wo eine föderale Europäische Union – mangels einer gemeinsamen europäischen Nation – unrealisierbar ist. Befürworter einer europäischen Föderation hingegen behaupten, dass die gemeinsame europäische Kultur die Bildung einer europäischen Nationalität ermögliche. Um eine solche politische Einheit zu bilden, sei es notwendig, die politische Macht dem europäischen Zentrum zu übertragen. Diese Option würde aber das Ende der heutigen, supranationalen EU bedeuten – und den Anfang eines neuen, souveränen europäischen Nationalstaates.

Europäische Außenpolitik müsste konvergieren. Frankreich müsste seinen ständigen Sitz im Sicherheitsrat aufgeben, um diesen dann durch einen gemeinsamen, »europäischen« Sitz zu ersetzen. Deutschland und Frankreich müssten akzeptieren, dass sie von den ehemaligen kommunistischen Ländern in Osteuropa überstimmt werden können, wenn es um Unterstützung von zum Beispiel amerikanischen Militärinterventionen geht; die Italiener müssten in derselben Armee kämpfen wie die Spanier, die Deutschen, die Niederländer und die Dänen. Die wesentlich weniger liberale Mehrheit in Mittel- und Osteuropa wird leicht die westeuropäischen Ideen in Bezug auf Homorechte, Abtreibung, Sterbehilfe, Drogen und so weiter überstimmen können. Eine europäische *lingua franca*, die sicherlich das Englische sein wird, würde allmählich die großen Kultursprachen des Kontinents überwuchern. Und immer so weiter.

Wie ich bereits sagte, ist dieses Szenario vor meinen Augen nicht nur abschreckend despotisch, sondern vor allem lächerlich absurd, und ich fürchte, dass das Streben danach zum Aufschwung eines intoleranten und geschlossenen Nationalismus führen wird – von der Art, die auch die Explosion von Jugoslawien verursacht hat –, anstatt zu einer Begeisterung für noch mehr »Europäisierung«.

Ob dies nun so ist oder nicht und ob dieser Einigungsprozess von Europa nun weitergeführt werden soll oder nicht, sprengt den Rahmen dieses Buches. Es geht mir vor allem darum, dass sich das »Dazwischen«-Konzept der europäischen Integration, wie es die EU zurzeit, zumindest offiziell, anstrebt und dabei halbwegs zwischen einer Föderation und rein zwischenstaatlicher Zusammenarbeit feststeckt, einfach nicht mit dem

demokratischen Rechtsstaat vereinbaren lässt.