



ICE WORKING PAPER SERIES

Politische Grenzen in einer postwestfälischen Weltordnung

Rainer Bauböck

No.: 41, JÄNNER 2004

ÖSTERREICHISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN
FORSCHUNGSSTELLE FÜR INSTITUTIONELLEN WANDEL
UND EUROPÄISCHE INTEGRATION - IWE
PRINZ EUGEN STR. 8-10/2
1040 WIEN
ÖSTERREICH

Politische Grenzen in einer postwestfälischen Weltordnung¹

Abstract:

Die Globalisierungsdebatte der 1990er Jahre und die gegenwärtige Debatte um die neue monopolare Weltordnung haben gezeigt, dass die Annahme „geschlossener Gesellschaften“ (John Rawls) auch für normative Theorien zunehmend fragwürdig wird. Theorien globaler Gerechtigkeit waren bislang lediglich auf zwei Arten von Akteuren fixiert, denen politischer und moralischer Status zuerkannt wurde: unabhängige Staaten und menschliche Individuen. Für beide Akteure galten in normativer Hinsicht Prinzipien der horizontalen Gleichberechtigung und Unabhängigkeit. Theorien, die sich vorrangig mit innerstaatlicher Gerechtigkeit und Demokratie befassen, haben dagegen seit den 1990er Jahren oft für gruppendifferenzierte Bürgerrechte und kulturelle oder politische Autonomie von innerstaatlichen Minderheiten plädiert. Mein Beitrag wird argumentieren, dass dieser Impuls auch für suprastaatliche und globale Ebenen relevant ist. Der Bezugspunkt idealer Theorien sollte ein Mehrebenenmodell ineinander verschachtelter und teilweise überlappender politischer Gemeinschaften sein. In territorialer Hinsicht sollten lokale Gemeinden, autonome innerstaatliche Regionen, unabhängige Staaten, supranationale Gemeinschaften und die globale Staatenordnung unterschieden werden. Für jede dieser Ebenen politischer Gemeinschaft gelten spezifische normative Prinzipien hinsichtlich der Ansprüche auf politische Autonomie, auf soziale Gerechtigkeit und für die Festlegung und Durchlässigkeit der jeweiligen Außengrenzen. In einem solchen Modell ist es nicht nur leichter möglich, den Ansprüchen von Migrantinnen und nationalen Minderheiten gerecht zu werden, sondern auch in Europa neue Formen der Demokratie im supranationalen Raum zu erproben, ohne diese ins Korsett traditioneller Staatlichkeit einzuzwängen.

1. Das internationale Staatensystem als Hintergrund für liberal politische Theorie

Das internationale Staatensystem ist einerseits eine reale politische Ordnung, in welcher Staaten, die mit höchst unterschiedlicher ökonomischer, militärischer und daraus abgeleitet politischer Macht ausgestattet sind, ihre jeweiligen Interessen in hohem Maße unabhängig voneinander definieren und verfolgen. Andererseits ist es auch eine normative Ordnung, in der diese Staaten einander als souveräne und gleichrangige Rechtssubjekte anerkennen. Die normative Geltung des

¹ Zur Veröffentlichung eingereicht für: Peter Koller (Hg.) Die Globale Frage. Passagen Verlag, Wien.

internationalen Rechts stützt sich primär auf freiwillig eingegangene zwischenstaatliche Verträge; sie leitet sich aber auch aus dem Gewohnheitsrecht der von den einzelnen Staaten allgemein respektierten Regeln für zwischenstaatliche Beziehungen sowie aus einem Konsens der völkerrechtlichen Lehrmeinungen ab.

In der liberalen politischen Philosophie der Gegenwart wird diese normative Ordnung des Staatensystems vielfach als Schranke für effektive politische Antworten auf globale Probleme gesehen. Dies betrifft erstens die Verteilungsgerechtigkeit zwischen Gesellschaften. Ökonomische Ressourcen, individuelle Sicherheit, Chancen und Freiheitsrechte sind zwischen Staaten extrem ungleich verteilt. Aus liberaler Perspektive ist es schwer zu rechtfertigen, dass der Zufall der Geburt in einem bestimmten Staat in so großem Ausmaß individuelle Lebenschancen und Autonomie bestimmt (Carens 1992). Eine globale Ordnung souveräner Staaten behindert zweitens auch die Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen wie die Reduzierung der die Ozonschicht zerstörenden Emissionen, die Bekämpfung globaler Epidemien wie AIDS oder eine international koordinierte Flüchtlings- und Migrationspolitik. Bei diesen Problemen erzeugt die Konstellation von Staaten, die unabhängig voneinander ihre Interessen maximieren, Gefangenendilemmata mit dem bekannten Resultat, dass vernünftige Lösungen, die im Interesse jedes einzelnen Staates liegen, nicht erreicht werden können.

Wenn wir uns auf die Betrachtung dieser globalen Probleme konzentrieren, so gewinnen kosmopolitische Alternativen zur bestehenden Ordnung mit einer globalen politischen Autorität, die den einzelnen Staaten übergeordnet ist, an Attraktivität. Manche liberale Theoretiker verteidigen jedoch das internationale Staatensystem als Garant für globalen politischen Pluralismus (Arendt 1970: 81-2), 1958: 257; Walzer 2000). Seine normative Ordnung verbietet zumindest in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Fremdherrschaft von Staaten außerhalb ihres legitimen Territoriums (Okkupation, Annexion und Kolonialismus). Staatliche Souveränität garantiert zwar nicht, aber ermöglicht immerhin umfassende Selbstregierung für Bevölkerungen, die einer gemeinsamen politischen Autorität unterworfen sind. Die starke politische Autonomie unabhängiger Staaten erlaubt es, politische Institutionen so zu gestalten, dass sie lokale Traditionen berücksichtigen und lokalen Umständen angepasst sind. Auf der Grundlage der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem autonomen politischen Gemeinwesen können zudem stärkere Formen der Solidarität und anspruchsvollere Standards von sozialer Gerechtigkeit entwickelt werden als auf globaler Ebene. Während universalistische Normen politischer Moral sich auf die Sicherung allgemein menschlicher Grundbedürfnisse (Shue 1980) oder die Entwicklung allgemein menschlicher Fähigkeiten (Sen 1984, Nussbaum 2000) beschränken müssen, kann ein politisches Gemeinwesen als kooperatives System betrachtet werden, dessen Mitglieder Anspruch auf Teilhabe am gemeinsam erreichten Wohlstand haben (Rawls 1971). Der Pluralismus souveräner Staaten ermöglicht darüber hinaus friedlichen Wettbewerb und wechselseitiges Lernen zwischen unterschiedlichen Verfassungsmodellen, politischen Kulturen und Entwicklungspfaden. Er sichert individuelle Freiheit durch die Möglichkeit der Auswanderung und des Wechsels der Staatsangehörigkeit und er verhindert die Akkumulation unkontrollierbarer Macht durch globale politische Institutionen. Alle dies sind starke Argumente gegen einen Weltstaat als alternative Ordnung zum Staatensystem.

Ausgehend von einer idealisierten Version des Staatensystems entwickelt John Rawls eine zweistufige Theorie der Gerechtigkeit. Auf der ersten Stufe werden Grundsätze der Gerechtigkeit formuliert, wie sie innerhalb liberaler Gesellschaften gelten sollen, die als geschlossene gedacht werden. Als deren Mitglieder „we have no prior identities before being in society“ and are seen „as being born into society where we will lead a complete life“ (Rawls 1993: 41). Auf einer zweiten Stufe argumentiert Rawls für eine Liste universeller Menschenrechte als Grundlage für ein „Recht der Völker“² innerhalb einer „Gesellschaft wohlgeordneter Völker“, deren Mitglieder sowohl liberale wie nichtliberale „decent hierarchical societies“ sind (Rawls 1999). Er anerkennt, dass Migration zwischen Gesellschaften in dieser Liste von Menschenrechten berücksichtigt werden muss (Rawls 1993: 136, Fn. 4) und verteidigt das universelle Recht auf Auswanderung, aber auch ein qualifiziertes Recht, Einwanderung zu begrenzen (Rawls 1999: 39, Fn. 48; *ibid.*: 74, 108), womit er in dieser Frage nicht über den gegenwärtigen völkerrechtlichen Konsens hinausgeht.

Rawls stellt sich „Völker“ nicht nur als relativ geschlossene, sondern auch als in bestimmter Hinsicht homogene Gesellschaften vor. Sein „politischer Liberalismus“ stellt den unvermeidlichen Pluralismus religiöser und moralischer Auffassungen ins Zentrum und will zeigen, dass trotz Divergenz in Grundsatzfragen zwischen vernünftigen Weltanschauungen ein Überlappungskonsens hinsichtlich politischer Gerechtigkeitsprinzipien möglich ist. Nirgendwo hat sich Rawls jedoch mit dem Problem befasst, wie Konflikte gelöst werden können, in denen nicht unterschiedliche Konzeptionen des Guten aufeinander prallen, sondern divergierende Vorstellungen über politische Grenzen zwischen selbstregierenden Gemeinwesen. Auch in dieser Frage folgt Rawls der vorherrschenden Auffassung im internationalen Recht, für welche legitime Regierungen das gesamte Volk innerhalb eines Territoriums repräsentieren ohne Unterscheidung nach Rasse, Glaubensbekenntnis oder Hautfarbe.³ Das Modell der „society of peoples“ bleibt daher dem Staatensystem verhaftet: Völker werden als politisch homogene, extern unabhängige und in rechtlicher Hinsicht gleichrangige politische Gemeinschaften gedacht.

Es gibt gute Gründe, das Staatensystem als nicht hintergehbaren Hintergrund und Ausgangspunkt für Theorien politischer Legitimität und globaler Gerechtigkeit zu akzeptieren. Normative Modelle politischer Ordnung können niemals lediglich aus den allgemeinen Eigenschaften menschlicher Gesellschaften abgeleitet werden, sie sind immer historisch relativ, da jene Probleme, die durch kollektiv bindende Entscheidungen gelöst werden müssen, sich zwischen verschiedenen Epochen grundlegend unterscheiden. Die Beziehungen zwischen Individuum und Institutionen politischer Herrschaft sowie die daraus ableitbaren Rechte und Pflichten sind in industrialisierten Gesellschaften andere als in agrarischen oder in nomadischen. Diese unvermeidbare historische Relativität politischer Theorie wurde von klassischen Gesellschaftsvertragstheorien weitgehend ignoriert (Bauböck 1994: 239-43; Benhabib 2002: 42-7). Hobbes und Locke begründeten normative Prinzipien, die erst durch die ökonomischen und politischen Umwälzungen ihrer Zeit plausibel wurden, mit ahistorischen Annahmen über die Natur des Menschen und der Gesellschaft. Dies gilt nicht nur für die innere Ordnung politischer

² Rawls argumentiert bewusst für ein „Recht der Völker“ und nicht für Staatenrecht, da die traditionelle Auffassung der staatlichen Souveränität in den dreihundert Jahren nach dem Ende des Dreissigjährigen Kriegs zwei Rechte einschließe, die Völkern nicht zuerkannt werden können: das Recht, in der Verfolgung eigener Interessen Krieg zu führen und das Recht auf Autonomie in der Behandlung der eigenen Bürger (Rawls 1999: 25-6).

³ (Declaration on the Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the UN, GA Resolution 2625 (XXV), 24 October 1970)

Gemeinwesen, sondern auch für ihre äußeren Beziehungen zu einander. Das westfälische Staatensystem, dessen normativer Ordnung das Modell geschlossener, souveräner und gleichrangiger Staaten mit stabilen Grenzen zugrunde liegt, ist historisch jungen Datums. Die Landkarte politischer Grenzen und Gemeinschaften früherer Epochen sieht ganz anders aus: sie zeigt vielfach ineinander verschachtelte und überlappende Einheiten mit relativ instabilen Grenzen. In dieser vorwestfälischen Welt ist Souveränität, wenn der Begriff in ihr überhaupt Sinn macht, horizontal und vertikal vielfach geteilt.

Die westfälische Ordnung spiegelt die Bedingungen der politischen Moderne, der Ära der demokratischen Revolutionen und des Nationalismus. Dies gilt nicht nur für ihre Realverfassung, die „anarchische Gesellschaft“ (Bull 2002) von Staaten, die als geschlossene Systeme in ihren Außenbeziehungen Eigeninteressen verfolgen, ohne eine übergeordnete Instanz anzuerkennen. Auch der Versuch, die Folgen dieser Anarchie durch internationales Recht und internationale Institutionen einzudämmen, bleibt von der Grundarchitektur des Staatensystems geprägt. Im Gegensatz zum römischen *ius gentium* und dem Naturrecht bis ins 18. Jahrhundert, welches zum Beispiel die Anerkennung indigener Völker als Subjekte des Völkerrechts ermöglichte (Anaya 1996), ist daher das gegenwärtige Völkerrecht im wesentlichen Staatenrecht. Es kennt keine anderen rechtsfähigen Kollektive.

Die Menschenrechtsrevolution nach 1945 hat dies nicht geändert. Die Übernahme von Menschenrechten vom interstaatlichen Verfassungsrecht liberaler Staaten ins Völkerrecht hat zwar in gewisser Weise neben Staaten auch Individuen zu Subjekten des Völkerrechts gemacht. Zwischen der Auffassung von Individuen in der liberalen Philosophie und jener von Staaten im internationalen Recht bestand auch eine strukturelle Analogie hinsichtlich ihrer normative Gleichheit und Autonomie. Intermediäre Gruppen, Assoziationen und Gemeinschaften zwischen Individuum und Staat finden in dieser Ordnung keinen festen Platz. Sogar die kulturellen Minderheitenrechte des Artikel 27 des Weltpakts der bürgerlichen und politischen Rechte sind nicht als Gruppenrechte formuliert, sondern als Rechte von Individuen „gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ Darüber hinaus bleiben auch im reformierten Völkerrecht der Vereinten Nationen die Positionen von Individuen und Staaten insofern asymmetrisch, als erstere nur als Träger von Rechten, nicht jedoch als Schöpfer von Recht aufgefasst werden. Völkerrecht wird zwischen souveränen Staaten verhandelt. Deren Entscheidungen sind auch dann bindend, wenn sie nicht durch demokratische Repräsentation der Bürger legitimiert sind. Sogar das UN System der Rechtssprechung bleibt einseitig staatsorientiert, weil es – im Gegensatz zur weiter entwickelten Europäischen Menschenrechtskonvention – Individuen nicht ermächtigt, ihre jeweiligen Regierungen vor einem internationalen Gericht wegen Verletzung von Menschenrechten zu verklagen.

Diese staatszentrierte Konzeption findet sich auch noch in der Auslegung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, welches im jeweils ersten Artikel der UN Charter und der beiden Menschenrechtspakte von 1966 an prominenter Stelle verankert ist.⁴ Nach

⁴ Das Selbstbestimmungsrecht der Völker fehlt allerdings in der am 10. Dezember 1948 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

vorherrschender Lehrmeinung ist unter „Völkern“ primär die Gesamtbevölkerung existierender Staaten oder die Bevölkerung von Kolonien innerhalb der von den Kolonialmächten gezogenen Grenzen zu verstehen (Cassese 1993). Das Selbstbestimmungsrecht beinhaltet daher die folgenden konkreten Ansprüche: das Recht auf interne Selbstbestimmung (d.h. Selbstregierung) für die Gesamtbevölkerung existierender Staaten, das Recht auf Eigenstaatlichkeit für Kolonien, die Rückgabe okkupierter oder annektierter Territorien und das Recht rassistisch diskriminierter Gruppen auf gleiche Repräsentation und Zugang zur Regierung. Im Fall des Transfers von Territorien zwischen Staaten hat die betroffene Bevölkerung einen Anspruch auf Konsultation, der in mehreren Fällen durch Volksabstimmungen unter Aufsicht der Vereinten Nationen eingelöst wurde. Nationale Minderheiten oder staatslose Nationen sind in dieser Liste jedenfalls nicht inkludiert. Indigene Völker kämpfen seit langem für die Verabschiedung einer Erklärung ihres Selbstbestimmungsrechts durch die UN Generalversammlung.⁵ Der Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens und die rasche Anerkennung der Nachfolgestaaten hat zu Spekulationen geführt, ob nun auch die konstitutiven Gliedstaaten von Föderationen als Träger von Selbstbestimmungsrechten anerkannt werden. Die wesentliche völkerrechtliche Norm, die hier zum Tragen kam, ist jedoch *uti possidetis*, d.h. das Verbot der Veränderung existierender administrativer Grenzen bei der Neugründung von Staaten (Ratner 1996). Ein Anspruch autonomer Provinzen (wie Quebec, das spanische Baskenland, Katalonien oder Flandern) auf Selbstbestimmung findet im heutigen Völkerrecht keine Unterstützung.

Aus der Perspektive liberaler politischer Philosophie wirft die Staatszentrierung ein Problem auf: Im Gegensatz zu Individuen besitzen Staaten keinen intrinsischen moralischen Wert. Ihre exklusive Stellung innerhalb der normativen politischen Ordnung des Völkerrechts ist daher rechtfertigungsbedürftig. Drei Argumente bieten sich als Begründungsstrategien an. Erstens könnten Staaten als Assoziationen ihrer Bürger aufgefasst werden. Alle Vereinigungen, die Individuen in Ausübung ihrer fundamentalen Freiheitsrechte bilden, besitzen einen aus dieser individuellen Autonomie abgeleiteten moralischen Wert. Das Problem bei dieser Auffassung ist natürlich, dass abgesehen von Immigranten, die sich einbürgern lassen, niemand freiwillig Bürger eines Staates wird und der Verweis auf das Auswanderungsrecht wohl nicht ausreicht, um selbst liberale Demokratien als Assoziationen ihrer Bürger zu beschreiben (Rawls 1993: 136, Fn. 4). Dazu kommt, dass dieses Argument Staaten keinen Vorrang vor freiwilligen Vereinigungen in der Zivilgesellschaft einräumen kann. Manche libertäre Theoretiker haben daraus die Konsequenz gezogen, dass das liberale politische Gemeinwesen nichts weiter als eine freie Assoziation von freien Assoziationen seiner Bürger ist (Kukathas 1997; 2003). Staatliche Kompetenzen werden in dieser Auffassung durch Veto- und Austrittsrechte substaatlicher Gemeinschaften eng begrenzt, womit der moralische Status und das Recht auf Integrität, welche souveränen Staaten im Völkerrecht zugesprochen werden, fundamental ausgehöhlt würden.

Ein zweites liberales Argument gründet den moralischen Status staatlicher Souveränität darauf, dass diese für den Schutz individueller Autonomie und Lebenschancen in komplexen modernen Gesellschaften notwendig sei. Individuelle Freiheitsrechte und Ansprüche auf soziale Grundrechte können nur im Rahmen staatlicher Rechtsordnungen verbürgt werden und nur souveräne Staaten können ihren Bürgern innere Sicherheit und Schutz vor Angriffen von außen bieten.

⁵ Siehe die 1993 von der Arbeitsgruppe über indigene Bevölkerungen vorgelegte Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Aus der republikanischen Tradition läßt sich ein drittes Argument gewinnen. Demnach ist die Mitgliedschaft in einer selbstregierenden politischen Gemeinschaft nicht nur ein instrumenteller Wert (zur Sicherung individueller Sicherheit und Freiheit), sondern gilt auch als intrinsischer Wert. Der Eigenwert der Selbstregierung zeigt sich u.a. darin, dass Fremdherrschaft selbst dann nicht legitim ist, wenn sie so ausgeübt würde, dass die negativen und positiven Freiheiten der ihr Unterworfenen gesichert wären (Pettit 1997), die im zweiten Argument aufgelistet werden. Liberaler Republikanismus begründet auch den weiter oben beschriebenen Wert des Pluralismus der Staatenordnung, d.h. die Koexistenz einer Vielzahl selbstregierender Gemeinschaften, von denen keine in der Lage ist, alle anderen zu dominieren.

Keines der drei Argumente taugt jedoch zur Verteidigung der normativen Grundlagen einer westfälischen Staatenordnung. Das erste kritisiert diese Ordnung vom Standpunkt einer anarchischen Utopie, die zu weit von den Bedingungen moderner Gesellschaften entfernt ist, um als Fluchtpunkt für deren Transformation zu dienen. Das zweite und das dritte Argument rechtfertigen bestimmte Aspekte des Staatensystems, können aber nicht erklären, warum ausschließlich Staaten als Bausteine einer normativen politischen Ordnung auf Weltebene anerkannt werden. Der instrumentelle und intrinsische Wert der Selbstregierung kann ja auch innerhalb von politischen Gemeinschaften realisiert werden, die nicht als souveräne Staaten verfasst sind.

2. Verschachtelte und überlappende politische Grenzen

Modelle für eine modifizierte normative Ordnung auf globaler Ebene müssten einerseits die Chance zur Lösung bisher unbewältigter Probleme eröffnen und andererseits hinreichend realistisch sein, um als progressive Weiterentwicklung der bisherigen Normen des Völkerrechts aufgefasst zu werden (Buchanan 1997). Mit Realismus ist in diesem Zusammenhang daher nicht das traditionelle Paradigma in der Analyse internationaler Politik gemeint, welches die Merkmale des westfälischen Staatensystems festschreibt, sondern die Anforderung, dass eine attraktive normative Ordnung im Gegensatz zu einer utopischen Ordnung jene Tendenzen reflektieren muss, welche das existierende Staatensystem bereits heute transformieren.⁶ Die Forderung nach Realismus bedeutet, dass unsere normativen Ideen mit den realen Entwicklungen Schritt halten und auf wesentliche Veränderungen antworten sollten. Die wichtigsten Entwicklungen lassen sich unter drei Überschriften zusammenfassen: erstens Globalisierung, d.h. eine starke Zunahme der Interdependenz und grenzüberschreitenden Mobilität von Kapital und Geld, Gütern und Dienstleistungen, Informationen und Menschen zwischen staatlich verfassten Gesellschaften; zweitens die ausgeprägte Monopolarität der Staatenordnung nach dem Ende des Kalten Kriegs aufgrund der singulären militärischen Macht der USA; und drittens das Auftauchen nichtstaatlicher Akteure in der internationalen politischen Arena.

⁶ Buchanan definiert „minimalen Realismus“ etwas enger, wenn er verlangt, dass eine signifikante Aussicht bestehen sollte, dass die vorgeschlagenen Normen in vorhersehbarer Zukunft durch jenen Prozess angenommen werden könnten, durch den internationales Recht heute entsteht (Buchanan 1997: 42).

Ein wichtiger Aspekt einer solchen alternativen politischen Ordnung wäre die gleichzeitige Stärkung und Demokratisierung internationaler politischer Organisationen. Stärkung ist die notwendige Antwort auf zwei Fragen: Wie können politische Antworten auf globale Probleme zwischen souveränen Staaten koordiniert werden? Wie kann die globale Hypermacht USA so in eine internationale Rechtsordnung eingebunden werden, dass ihre Außen- und Sicherheitspolitik nicht ausschließlich durch nationale Interessen bestimmt wird? Demokratisierung ist die Antwort auf die Frage, wie die Macht internationaler Organisationen durch Repräsentation legitimiert und durch Rechenschaftspflicht und Gewaltenteilung beschränkt werden kann. In einer solchen Ordnung würde Pluralismus primär durch die gleichberechtigte Repräsentation unabhängiger Staaten in internationalen Organisationen gesichert, aber er könnte ergänzt werden durch eine stärkere Rolle für den Pluralismus der internationalen Zivilgesellschaft, d.h. für internationale NGOs, die ähnlich wie innerstaatliche Interessenverbände in Beratungen vor politischen Entscheidungen eingebunden werden. In den 1990er Jahren wurden von mehreren Autoren Entwürfe für institutionelle Reformen des UN-Systems vorgelegt, welche diese Ideen konkretisieren (Held 1995, Archibugi and Held 1995, Höffe 1999).⁷

Eine zweite Aufgabe, die bisher weniger Beachtung gefunden hat, ist die Erweiterung der normativen Ordnung durch die Inkludierung politischer Gemeinschaften unterhalb und oberhalb der staatlichen Ebene. Thomas Pogge hat die Konzentration von Souveränität auf staatlicher Ebene unter diesem Gesichtspunkt kritisiert:⁸

“Rather, the proposal is that government authority – or sovereignty – be widely dispersed in the vertical dimension. What we need is both centralization and decentralization, a kind of second-order decentralization away from the now dominant level of the state” (Pogge 1992: 58).

Damit würde die bisherige völkerrechtliche Dichotomie zwischen Staaten und Individuen zugunsten einer Mehrebenenkonzeption aufgebrochen. Ein solcher Schritt bedeutet viel mehr als lediglich eine weitere Multiplikation der kollektiven Subjekte des Völkerrechts, die ja schon bisher durch die dramatische Zunahme der Zahl unabhängiger Staaten stattgefunden hat.⁹ In einem Mehrebenensystem gibt es sozusagen nicht mehr nur eine Spezies politischer Gemeinschaft, deren Mitglieder souveräne Staaten sind, sondern deren mehrere, welche komplexe Umwelten für einander bilden.

In einem solchen Mehrebenensystem ist es nicht länger möglich, die allgemeine normative Gleichheit aller politischen Einheiten hinsichtlich ihres Status und ihrer Kompetenzen aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz zur horizontalen normativen Gleichheit der Staaten innerhalb der westfälischen Ordnung haben politische Gemeinschaften, die vertikal so angeordnet sind, dass kleinere von jeweils größeren umschlossen werden, zwangsläufig unterschiedliche Kompetenzen. Diese Schlussfolgerung kann an föderalen Staaten demonstriert werden, deren

⁷ Andrew Hurrell (2003: 278-287) beschreibt solche Ideen als „Law of a Transnational Society“ im Gegensatz zum pluralistischen Etatismus des klassischen Völkerrechts und der moderaten Alternative eines solidaristischen Staatenrechts im Rahmen der Vereinten Nationen.

⁸ Pogges Modell sieht nicht nur vor, dass sich neue politische Gemeinschaften oberhalb und unterhalb der staatlichen Ebene bilden und dass staatliche Kompetenzen an diese abgetreten werden, sondern auch, dass die Grenzen aller politischen Gemeinschaften durch einseitige Sezession verändert werden können (Pogge 1992: 70). Dies könnte jedoch die Entstehung stabiler Mehrebenensysteme untergraben und würde letztlich die Zersplitterung bestehender Staaten in neue kleinere begünstigen, deren Anspruch auf Souveränität nicht geringer wäre.

⁹ Die Zahl der Mitglieder der Vereinten Nationen ist von 50 im Jahr 1945 auf 191 im Jahr 2001 gestiegen.

Kompetenzen vertikal zwischen den Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten aufgeteilt sind.

Die unterschiedlichen Spezies eines Mehrebenensystems politischer Gemeinwesen können von einander nicht nur durch ihr Verhalten (ihre Kompetenzen), sondern auch durch ihre Umrisse (ihre Grenzen) unterschieden werden. Politische Grenzen haben zwei fundamentale Eigenschaften: Sie markieren einerseits einen politischen und rechtlichen Geltungsbereich und bilden andererseits Orte, an denen Grenzüberschreitungen zwischen Geltungsbereichen reguliert werden. Die Markierungsfunktion bestimmt das Territorium innerhalb dessen oder die Personen für welche politische und Rechtsnormen jeweils allgemein gelten. Die Regulierungsfunktion bestimmt die Durchlässigkeit von Grenzen für Bewegungen von Personen oder Sachen.

Ebenso wie wir zwischen legitimen Kompetenzen und der faktischen Ausübung politischer Macht unterscheiden, so können auch politische Grenzen entweder als Normen oder als Fakten betrachtet werden. Zur vollständigen Charakterisierung einer besonderen Spezies politischer Gemeinwesen müssen wir nicht nur ihren Modus der Legitimation politischer Macht beschreiben, sondern auch ihre normative Grenzstruktur, d.h. jene Regeln, welche festlegen, wie ihr Geltungsbereich gegenüber jenem benachbarter Gemeinwesen abzugrenzen ist und in welcher Weise sie grenzüberschreitende Bewegungen regulieren kann.

Normative Grenzstrukturen beinhalten territoriale Prinzipien und Regeln für die Änderung der Umrisse eines Gemeinwesens durch Schrumpfung oder Ausdehnung. Schrumpfung kann durch einseitige Sezession, konsensuelle Separation oder externe Teilung herbeigeführt werden, Ausdehnung durch freiwillige Vereinigung oder zwangsweise Okkupation, Kolonisierung und Annexion. Die territoriale Gestalt kann aber auch durch analoge Prozesse der internen Unterteilung oder Vereinigung verändert werden, d.h. durch Bildung oder Auflösung autonomer territorialer Subeinheiten innerhalb eines größeren Gemeinwesens.¹⁰ Die Regeln für Personen beziehen sich auf den Zutritt zum Territorium, die Niederlassung in diesem und das Verlassen desselben ebenso wie auf die Regulierung des Erwerbs und Verlustes eines formellen Status der Mitgliedschaft und besonderer Rechte und Pflichten, welche mit diesem verknüpft sind.

In einem Mehrebenensystem gibt es kein einzelnes Prinzip oder einen fixen Satz von Regeln, die in gleicher Weise für alle Einheiten gelten. Politische Grenzen von Gemeinden, von autonomen Gliedstaaten oder innerstaatlichen Territorien mit Sonderstatus, von unabhängigen Staaten und von supranationalen Gemeinschaften werden von sehr unterschiedlichen Normen bestimmt. Politische Theoretiker haben diese vertikale Differenzierung überwiegend ignoriert, indem sie entweder individuelle Assoziationsfreiheit als grundlegendes Prinzip postulieren, aus dem alle Grenznormen abzuleiten seien (Gauthier 1995), oder indem sie die spezifischen Merkmale von Staaten innerhalb der gegenwärtigen normativen Ordnung zu generellen Bedingungen politischer Selbstregierung verallgemeinern. Aber westfälische Normen wie die souveräne Bestimmung der Kriterien der Staatsbürgerschaft, die Behauptung der territorialen Integrität gegen Sezessionsbewegungen oder das Recht auf Kontrolle und Beschränkung von Einwanderung sind offensichtlich keine verallgemeinerbaren Bedingungen für politische Autonomie, weil sie in

¹⁰ O'Leary et al (2001) analysieren unterschiedliche „right-sizing“ Strategien von Staaten, Yiftachel (2001) erweitert diese um „right-shaping“ Strategien, wozu er vor allem interne Unterteilungen als Konfliktlösungsmechanismen in multiethnischen Staaten rechnet.

föderalen Demokratien den autonomen Gliedstaaten nicht oder nur teilweise zuerkannt werden. Ein Mehrebenensystem benötigt daher eine komplexe Theorie, welche nicht nur die Beziehung und Gewaltenteilung zwischen den Ebenen beschreibt, sondern auch spezifische Normen der Mitgliedschaft und Grenzen für politische Gemeinschaften unterschiedlichen Typs ausarbeitet.

Eine weitere Steigerung von Komplexität ergibt sich aus der doppelten Demarkation politischer Gemeinwesen als Gebietskörperschaften und Personengemeinschaften. Im westfälischen Modell wird unterstellt, dass territoriale und personale Außengrenzen im allgemeinen deckungsgleich sind und wo dies nicht der Fall ist, gilt Inkongruenz als vorübergehende Anomalie, deren Überwindung im allgemeinen Interesse der Staatengemeinschaft liege. Wenn die Nichtübereinstimmung in einem alternative Modell jedoch als unvermeidbar und dauerhaft aufgefasst wird, dann müssen die normativen Grenzstrukturen politischer Gemeinschaften diese Diskrepanz berücksichtigen und anerkennen.

Die Inkongruenz zwischen territorialen und personalen Grenzen kann sich in unterschiedlicher Weise manifestieren. Eine als Personenverband konstituierte politische Gemeinschaft kann über mehrere territoriale Einheiten zerstreut sein oder umgekehrt kann eine territorial abgegrenzte Gemeinschaft in ihrer personalen Dimension mit anderen überlappen. Innerstaatliche Modelle der nichtterritorialen Autonomie illustrieren die erste Konstellation. Die bekanntesten sind das religiöse Milletsystem des ottomanischen Reichs und die national-kulturelle Autonomie, welche von Karl Renner und Otto Bauer für die territorial zerstreuten Sprachgruppen der späten Habsburgermonarchie vorgeschlagen wurde (Renner 1899, 1902, 1918; Bauer 1907). Auf zwischenstaatlicher Ebene entsprechen dieser Variante die Phänomene des Diaspora-Nationalismus oder der Schutzmachtspolitik eines „Heimatlandes“ für ethnisch oder sprachlich verwandte Minderheiten in Nachbarstaaten.

Noch wichtiger ist im Kontext der Gegenwart jedoch die umgekehrte Konstellation, in welcher der territorial getrennte Gemeinwesen personal überlappen. Als Folge von Migrationsbewegungen innerhalb der westfälischen Staatenordnung ist strikte Separation und Deckungsgleichheit zwischen territorialen und personalen Grenzen von Staaten eher ein Desiderat als eine auf internationales Recht gestützte Norm. Inkongruenz kann niemals völlig beseitigt werden. Erstens ist Staatsangehörigkeit ein relativ dauerhafter Status, der nicht durch das bloße Verlassen oder Betreten eines Territoriums verloren bzw. erworben wird. Daher führt Migration unvermeidlich zur Anwesenheit von Fremden im Inland und Staatsbürgern im Ausland. Zweitens ist jeder Staat nicht nur innerhalb seines Territoriums souverän, sondern auch hinsichtlich seiner personalen Außengrenzen, indem er mit wenigen Einschränkungen die Regeln für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit souverän bestimmen kann.¹¹ Daher können Staaten einerseits niedergelassenen Immigranten und deren Nachkommen ausschließen, indem sie ihnen die Einbürgerung verweigern und andererseits Emigranten einschließen, indem sie die Ausbürgerung oder die Weitergabe einer auswärtigen Staatsbürgerschaft aufgrund des Abstammungsprinzips an Kinder und Enkeln ermöglichen. Es gibt zwar einige zwischenstaatliche Abkommen zur Vermeidung von Doppelstaatsbürgerschaft und

¹¹ Siehe Artikel 1 der Haager Konvention über Fragen der Staatsangehörigkeit aus dem Jahr 1930. Das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Fall Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala, 1955 I.C.J. 4, 22-23) hat dies nur insofern eingeschränkt, als bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit an Fremde „genuine connections“ zwischen diesen und dem jeweiligen Staat bestehen sollten.

Staatenlosigkeit, aber keine allgemein verbindlichen völkerrechtlichen Normen, welche die individuelle Dauer fremder Staatszugehörigkeit und deren Übertragung zwischen den Generationen beschränken.

Diese Diskrepanz zwischen territorialer und personaler Zuordnung ist ein spezifisches Problem der normativen Grenzstrukturen des Staatensystems, welches auf anderen Ebenen politischer Gemeinschaft nicht erzeugt wird. In der Binnenmigration zwischen Kommunen und föderalen Gliedstaaten kommt es höchstens zu kurzfristigen Inkongruenzen, weil Gemeinde- wie Provinzbürgerschaft automatisch mit dem Wohnsitz erworben wird oder verloren geht. Die supranationale Bürgerschaft in der Europäischen Union wird ebenfalls automatisch zugeordnet, allerdings nicht aufgrund territorialer Niederlassung, sondern durch die Ableitung von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedsländer. Die mangelnde Harmonisierung zwischen den Staatsbürgerschaftsgesetzen der Mitgliedsstaaten verdoppelt die Diskrepanz auf dieser Ebene. Es gibt nicht nur Drittstaatsangehörige die dauerhaft von der Unionsbürgerschaft ausgeschlossen sind und Unionsbürger, die niemals in Europa gelebt haben, sondern zudem noch höchst unterschiedliche Bedingungen für den Statuswechsel in den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Ein alternatives Modell der globalen politischen Ordnung würde daher im Gegensatz zur starren westfälischen Ordnung gleichrangiger, geschlossener und unabhängiger Staaten die Verschachtelung, Verschiebung oder Überlappung von legitimen Herrschaftsdomänen autonomer politischer Gemeinschaften als grundsätzlich möglich, zulässig oder sogar geboten anerkennen. Bis jetzt habe ich allerdings nur gezeigt, dass diese Phänomene empirisch relevant sind und daher berücksichtigt werden sollten, aber noch nicht, in welcher Weise. Eine mögliche Antwort auf meine Darstellung der zunehmenden Komplexität normativer Grenzstrukturen wäre ein Plädoyer für postmoderne Beliebigkeit, welches leugnet, dass liberale Prinzipien überhaupt in sinnvoller Weise auf Dispute über Grenzen angewendet werden können. Alternativ könnte man auch einen postkolonialen Standpunkt einnehmen, welcher in pauschaler Weise alle Ansprüche auf Grenzrevisionen unterstützt, sofern sie von Gruppen gefordert werden, die sich als Opfer staatlicher Unterdrückung sehen. Wie oben erwähnt, bevorzuge ich statt dessen einen problemorientierten Ansatz und sehe liberale Prinzipien als brauchbare Maßstäbe einer Kritik an der dominanten westfälischen Konzeption und als Werkzeuge zu ihrer politischen Transformation. Aus dieser Sicht scheint es auch nicht notwendig, eine vollständige Theorie normativer Grenzstrukturen für alle Ebenen und Einheiten in einer alternativen globalen Ordnung zu formulieren. Es geht vielmehr darum, angemessene Antworten auf konkrete gesellschaftliche Entwicklungen und politische Herausforderungen zu finden, welche die Schranken der vorherrschenden Auffassung deutlich machen und ansatzweise durchbrechen. Im Rest dieses Aufsatzes werde ich drei spezifische Phänomene untersuchen, für welche dies gelingen könnte: politische Autonomieforderungen nationaler Minderheiten, transnationale politische Identitäten von Migranten und die supranationale Integration in der Europäischen Union.

Zwei wichtige Einwände sind dabei jeweils zu berücksichtigen: Ist eine solche Erweiterung unserer Konzeption politischer Gemeinschaften tatsächlich normativ geboten? Und wenn sie es ist, warum betrifft sie nicht nur die innerstaatliche Verfassung liberaler Demokratien, sondern auch die internationale politische Ordnung?

Eine skeptische Antwort auf die erste Frage könnte argumentieren, dass im Rahmen eines liberal transformierten westfälischen Systems jedem Menschen Anspruch auf Anerkennung als gleichberechtigter Bürger eines demokratischen Gemeinwesens eingeräumt werden könnte. Dieses Prinzip würde auch effektiven staatlichen Schutz vor Diskriminierung für alle Arten von Minderheiten implizieren. In einem Staat, der keine Gruppe von Bürgern diskriminiert, hätte aber keine Minderheit einen Anspruch auf innerstaatliche Autonomie, auf Sezession oder Vereinigung mit einem anderen Staat.¹² Homogene und inklusive Staatsbürgerschaft wäre in dieser Sicht ausreichend, um die Gleichberechtigung aller einer Staatsgewalt Unterworfenen zu sichern.

Wenn der Anspruch auf gleichberechtigte Bürgerschaft nicht nur binnenstaatlich, sondern innerhalb des internationalen Staatensystems formuliert wird, so würde er auch die Rechte von Flüchtlingen begründen, die des Schutzes ihrer Staatsbürgerschaft beraubt wurden. Diese wären dann durch humanitäre Interventionen in den Herkunftsstaaten oder durch großzügige Aufnahmepolitiken in den liberalen Demokratien zu sichern. Aber besondere Pflichten gegenüber Flüchtlingen stellen keineswegs die allgemeine westfälische Norm in Frage, dass Staaten ein Recht darauf haben, Einwanderung zu kontrollieren (Gibney 2004). Das demokratische Defizit der Ungleichbehandlung jener niedergelassenen Immigranten, welche nicht die Staatsangehörigkeit ihres Aufenthaltslandes besitzen, könnte ebenso durch zwei komplementäre Maßnahmen überwunden werden, indem erstens der Zugang zur Staatsbürgerschaft ein subjektives Recht unter erleichterten Zulassungsvoraussetzungen wird und zweitens Bürgerrechte als staatsangehörigkeitsneutrale Rechte auf alle Personen mit dauerhaftem Wohnsitz ausgedehnt werden (Bauböck 2003a).

Was schließlich innerstaatliche und zwischenstaatliche Grenzen betrifft, so bliebe jeder souveräne Staat frei, sich selbst als Einheits- oder Bundesstaat zu konstituieren und sich einer supranationalen Union anzuschließen oder ein solches Angebot abzulehnen. Substanzielle Rechtfertigungen für solche Entscheidungen würden sich lediglich auf die spezifische Geschichte des jeweiligen Staates beziehen und prozedurale Legitimität würde durch die souveräne Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers hergestellt. Eine westfälische Konzeption schließt daher keineswegs das Entstehen von Mehrebenensystemen durch Devolution innerhalb von Staaten und Zusammenschluss zwischen ihnen aus, sie bestreitet lediglich, dass eine solche Transformation normativ geboten ist.

Ein liberal reformiertes Staatensystem scheint daher alle legitimen Ansprüche auf veränderte Grenznormen abzudecken, die vom liberalen Standpunkt aus verteidigt werden können. Ich möchte im Folgenden jedoch zeigen, dass dieser Standpunkt eine stärkere Abkehr vom westfälischen Modell verlangt.

3. Politische Autonomie für nationale Minderheiten

Ein Grund, warum selbst ein solch inklusives Modell aus Gerechtigkeitsgründen problematisch bleibt, ist die historisch unumkehrbare Verknüpfung von Staaten- und Nationenbau. Sie bedingt, dass staatliches Territorium und Staatsangehörigkeit immer mit spezifischen nationalen Identitäten assoziiert und aufgeladen werden. Die durch staatliche Grenzen markierten Segmente

¹² "Solange nämlich alle Bürger gleiche Rechte genießen und niemand diskriminiert wird, besteht kein normativ überzeugender Grund zur Separierung vom bestehenden Gemeinwesen." (Habermas 1996: 171).

des westfälischen Systems bilden daher für internationale Migranten und für nationale Minderheiten keine neutralen Felder, innerhalb derer sie sich in ihrer Beziehung zum Staat von anderen Bürgern nicht weiter unterscheiden. Die nationale Unterscheidung ist natürlich meist eine diskriminierende und insofern scheint staatlicher Diskriminierungsschutz ausreichend, um Gleichberechtigung herzustellen. Diese Antwort ist durchaus adäquat für Diskriminierung nach Geschlecht, sexueller Orientierung oder Hautfarbe. Die Forderungen der in dieser Hinsicht benachteiligten Gruppen zielen jedoch auf Integration und Gleichberechtigung innerhalb eines politischen Gemeinwesens, wogegen jene von Migranten und nationalen Minderheiten darüber hinausgehen, weil sie die Anerkennungen externer Zugehörigkeit zu anderen Staaten oder von eigenständigen Projekte des Nationenbaus verlangen, die im Rahmen einer etatistischen und unitaristischen Konzeption von Staatsbürgerschaft grundsätzlich nicht erfüllbar sind.

Es ist wichtig zu verstehen, dass die Koexistenz mehrerer nationaler Gemeinschaften innerhalb eines einzigen Staates sich deutlich von der Koexistenz unabhängiger Staaten im internationalen System unterscheidet. In letzterem besteht eine formale Symmetrie von Beziehungen zwischen souveränen und getrennten Einheiten, während in multinationalen Staaten rivalisierende Projekte des Nationenbaus gewissermaßen ineinander verzahnt sind. Die wechselseitige Beziehung zwischen diesen Projekten ist immer asynchron und asymmetrisch. Vielleicht mit Ausnahme der Schweiz ist historischer Nationenbau immer von einer bestimmten kulturellen Tradition und einem Kerngebiet ausgegangen, die zum Nukleus einer expandierenden nationalen Identität wurden. Dominanter Nationenbau instrumentalisiert den Staat für das Ziel, innerhalb eines bestimmten politischen Territoriums kulturelle Hegemonie zu erlangen. Minderheitsnationalismus ist nie ein unabhängiges Projekt, das sich zufällig gleichzeitig auf demselben Territorium ereignet. Er ist stets eine Reaktion, die Widerstand gegen den dominanten Nationenbau ausdrückt, aber diesen auch nachahmt. Intellektuelle Eliten innerhalb der Minderheitsbevölkerung benutzen eine distinkte, noch nicht assimilierte ethnokulturelle Tradition als Ressource, um Widerstand gegen den Anspruch der dominanten Gruppe zu mobilisieren, die gesamte Bevölkerung innerhalb des Staatsgebietes zu repräsentieren. Für das Verhältnis zwischen nationaler Mehrheit und nationaler Minderheit ist deshalb nicht nur Ungleichheit hinsichtlich Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft und politischer Macht typisch, sondern auch Asymmetrie im folgenden Sinn: das Mehrheitsprojekt schließt die Bevölkerung und das Territorium der Minderheit als integralen Bestandteil der dominierenden Nation mit ein, während das Minderheitsprojekt die beiden Nationen als eigenständige politische Gemeinschaften begreift.¹³

Wie ist diese Asymmetrie aus normativer Sicht zu beurteilen? Wenn alle Bürger gleichen Anspruch auf Mitgliedschaft in einer selbstregierenden politischen Gemeinschaft haben, so kann diese Gleichheit in einer multinationalen Konstellation nur durch Differenzierung erreicht werden, d.h. durch innerstaatliche Autonomie für die nationale Minderheit. Die beiden alternativen Lösungen dazu wären Assimilation oder Sezession der Minderheit. Assimilation bedeutet jedoch die Durchsetzung des Nationenbauprojekts der Mehrheit auf Kosten jenes der Minderheit. Eigenstaatlichkeit für die Minderheit reproduziert nicht nur in den meisten Fällen das ursprüngliche Problem, indem neue Minderheiten in neuen Staaten geschaffen werden, sondern

¹³ Dieser Absatz wurde aus Bauböck (2003b) übernommen.

hieße auch, dass das Nationenbauprojekt der Minderheit auf Kosten jenes der Mehrheit durchgesetzt wird, welches ja das Territorium und die Mitglieder der Minderheit einschließt. Daher ist politische Autonomie kombiniert mit Gewaltenteilung und kollektiver Repräsentation auf der Ebene des gemeinsamen Staates die einzige Lösung, welche die Mitglieder historisch rivalisierender Selbstregierungsprojekte als Gleichberechtigte behandelt.¹⁴

Wenden wir uns nun der zweiten Verteidigungslinie des westfälischen Modells zu. Im Völkerrecht gibt es keine feste Verankerung für ein Recht nationaler oder indigener Minderheiten auf politische Autonomie (Hannum 1996, Lapidoth 1996). Lediglich für die Respektierung bereits anerkannter autonomer Institutionen finden sich Anknüpfungspunkte (Suksi 1999: 164), nicht jedoch eine staatliche Verpflichtung solche zu gewähren, wo sie bisher verweigert wurden. Warum sollte diese Frage Gegenstand des internationalen und nicht nur des innerstaatlichen Rechts sein? Eine naheliegende Antwort lautet, dass dies aus Gründen der Erhaltung des Friedens und der territorialen Integrität der Staaten wünschenswert ist. Politische Autonomielösungen würden daher zu zwei zentralen Aufgaben des Völkerrechts und internationaler Institutionen beitragen: zum Schutz der territorialen Integrität von Staaten und zur Förderung friedlicher Beziehungen zwischen ihnen.

Die zuvor skizzierte asymmetrische Konstellation liefert jedoch noch weitere Argumente. Aus der Perspektive der Minderheit können die Institutionen des Gesamtstaates, einschließlich eines Verfassungsgerichts, in der Regel nicht als neutrale Instanzen gelten, denen die Gewährleistung politischer Autonomie bedingungslos anvertraut werden kann. Nationale Minderheiten beharren daher auf einem Selbstbestimmungsrecht, das sie im Fall des Vertrauensbruchs aktivieren können. Dagegen bestehen nationale Mehrheiten mit gutem Grund auf der durch das Völkerrecht geschützten territorialen Integrität des Staates. Auch wenn politische Konflikte über den Status nationaler Minderheiten in der Regel als interne Angelegenheit von Staaten betrachtet werden, so richten sich daher die Ansprüche beider Seiten doch implizit an die internationale Staatengemeinschaft. Und falls die Krise nicht innerstaatlich bereinigt werden kann, dann wird die internationale Gemeinschaft ohnehin mit ihr konfrontiert werden. Die Verankerung nationaler Minderheitenautonomie im Völkerrecht würde einerseits dem praktischen Ziel der Konfliktprävention dienen und andererseits die theoretische Konsistenz des Völkerrechts in dieser Frage stärken, indem Widersprüche zwischen territorialer Integrität und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker abgearbeitet werden.

Dies wäre zugleich ein wichtiger Paradigmenwechsel, weil damit nicht nur Individuen und Staaten, sondern auch substaatliche Gemeinschaften als relevante politische und rechtliche Träger von Autonomierechten im Rahmen des Völkerrechts anerkannt würden. Daraus folgt ferner, dass internationales Recht nicht mehr vollständig neutral hinsichtlich der einheitsstaatlichen oder föderalen Verfassung von Staaten wäre, so wie es seit 1945 nicht mehr neutral ist hinsichtlich des Schutzes von Menschenrechten in der innerstaatlichen Ordnung. In multinationalen Staaten würden internationale Rechtsnormen föderale Arrangements mit mehreren Ebenen der Selbstregierung begünstigen. Diese können entweder wie in Belgien, Kanada oder Indien im Rahmen einer bundesstaatlichen Verfassung des Gesamtstaates gewährleistet werden, oder durch

¹⁴ Diese multinationale Konstellation ist von der einseitigen Kolonisierung oder Annektierung fremden Territoriums durch einen Staat zu unterscheiden. In diesen Fällen genießt die so unterdrückte Bevölkerung ein Recht auf Selbstbestimmung einschließlich des Rechts auf die Bildung eines unabhängigen Staates.

konstitutionelle Garantien für ein spezielles Autonomiestatut für nationale und indigene Minderheiten. Die völkerrechtliche Berücksichtigung der Ansprüche nationaler Minderheiten würde daher einen deutlichen Schritt in Richtung einer postwestfälischen Weltordnung setzen.

4. Transnationale Bürgerschaft für Migranten

Dieselben Fragen können für die durch Migration entstandenen überlappenden Zugehörigkeiten von Individuen zu unabhängigen Staaten gestellt werden: Warum verdienen diese normative Anerkennung und warum sollte diese nicht nur im innerstaatlichen, sondern auch im internationalen Recht verankert werden?

Die liberalen Reformen, die ich oben skizziert habe, bedeuten bereits eine wichtige Abkehr vom westfälischen System, in welchem fremde Staatsangehörigkeit als legitimes Ausschlusskriterium vom Zugang zum Territorium und Bürgerrechten gilt. Fast alle liberalen Staaten, in denen umfangreiche und kontinuierliche Zuwanderung stattgefunden hat, haben einen besonderen Status für niedergelassene Nichtstaatsbürger eingeführt, der diesen bürgerliche Freiheitsrechte und soziale Wohlfahrtsrechte gewährt, die in der Vergangenheit meist einheimischen Staatsbürgern vorbehalten waren (Benhabib 2002: 162-5). Dieser Status kann als „denizenship“ (Hammar 1990) oder „Wohnbürgerschaft“ (Bauböck 1992) beschrieben werden. Er inkludiert den Anspruch auf Zugang zur Staatsbürgerschaft und den Schutz vor religiöser, ethnischer oder rassistischer Diskriminierung. Manche Staaten haben auch das Wahlrecht auf kommunaler und Provinzebene auf niedergelassene Ausländer ausgedehnt. Selbst wenn Stimmrechte auf staatlicher Ebene und die Ausübung hoher Staatsämter von dieser Wohnbürgerschaft ausgeschlossen bleiben, so eröffnet das Recht auf Einbürgerung doch allen, die dies beanspruchen können, den Zugang zu gleicher politischer Repräsentation.

Diese wichtigen Erweiterungen demokratischer Bürgerschaft in Einwanderungsstaaten reichen jedoch dann nicht aus, wenn Migration nicht auf Einbahnstraßen verläuft, sondern als transnationales Phänomen erkannt wird. Moderne Kommunikationstechnologien und billigere Transportmittel haben zu einer „Kompression von Zeit und Raum“ (Harvey 1989) geführt, die es Migranten ermöglicht, enge Verbindungen zum Herkunftsland zu halten. Zur Verwirklichung ihrer Lebenspläne benötigen sie zusätzlich zur Wohnbürgerschaft im Einwanderungsland auch die externe Staatsbürgerschaft des Herkunftslandes, welche ihnen etwa Grundbesitz oder Antritt einer Erbschaft ermöglicht, aber vor allem das garantierte Rückreiserecht. Neben dem instrumentellen Wert der externen Bürgerrechte wird von den meisten Migranten die Bindung an das Herkunftsland auch als Element ihrer personalen Identität aufgefasst. Aus liberaler Perspektive ist es daher wichtig, nicht nur Normen für die Inklusion im Aufnahmestaat zu formulieren, sondern ebenso für die Beziehung zwischen Sendeländern und Emigranten. Welche Rechte sollte diese externe Bürgerschaft beinhalten? Welche Regeln sollten für die Rücklegung und den Entzug einer Staatsbürgerschaft im Ausland gelten oder für ihre Weitergabe an Folgegenerationen? Unter welchen Umständen darf ein Staat Angehörige einer nationalen Diaspora, welche nicht seine Staatsangehörigkeit besitzen, bei der Einwanderung und der Einbürgerung gegenüber anderen Immigranten begünstigen?

Diese Fragen, die von politischen Theoretikern bisher kaum gestellt wurden, können hier nicht im Detail beantwortet werden.¹⁵ Mein allgemeiner Vorschlag lautet, dass Migranten imstande sein müssen, Wohnbürgerschaft im Einwanderungsland mit externen Bürgerrechten im Herkunftsland zu kombinieren. Dies impliziert auch eine allgemeine Tolerierung für Doppelstaatsbürgerschaften seitens beider betroffener Staaten. Dieses sich allmählich abzeichnende Bündel von Rechten und Mitgliedschaften habe ich als „transnationale Bürgerschaft“ bezeichnet (Bauböck 1994).

Aus der normativen Perspektive einer alternativen liberalen Ordnung wäre die mehrfache Zugehörigkeit von Migranten zum Herkunftsstaat und Aufnahmeland nicht als Irregularität und Problem zu werten, sondern aufgrund eines „Stakeholder-Prinzips“ anzuerkennen und zu regeln. Die Gewährleistung individueller Rechte fällt demnach in die Verantwortung jenes Staates, in dessen Territorium die durch das jeweilige Recht geschützten Interessen verankert sind. Ein darüber hinausgehender Anspruch auf Mitgliedschaft entsteht dann, wenn aufgrund persönlicher Lebensumstände individuelle Interessen mit den kollektiven des Gemeinwohls dauerhaft verknüpft sind (Bauböck 2001). Geburt oder langfristige Niederlassung im Staatsgebiet begründen relevante Bindungen an ein Einwanderungsland; Herkunft, Familienangehörige und Rückkehroptionen können in ähnlicher Weise Migranten an ein Auswanderungsland binden.

Warum sollte diese Lösung auf internationaler Ebene verankert werden? Das Prinzip der westfälischen Ordnung, dass jeder Staat frei ist, die Kriterien seiner Staatsangehörigkeit selbst zu bestimmen, erzeugt in einer Welt mit wachsenden Migrationsströmen zwangsläufig zwischenstaatliche Konflikte und hochgradige Unsicherheit für die Rechtsstellung von Individuen. Da durch Migration das Staatsangehörigkeits- und Fremdenrecht eines Staates direkte Auswirkungen auf andere Staaten hat, sind stärkere internationale Normen dringend erforderlich. Das gilt insbesondere für die Vermeidung von Staatenlosigkeit und von konfligierenden Pflichten von Mehrfachbürgern gegenüber Staaten (etwa bei der Ableistung des Militärdienstes oder Steuerpflichten). Im gegenwärtigen Völkerrecht sind fremde Staatsangehörige in der paradoxen Situation, dass sie hinsichtlich ihrer fundamentalen Interessen auf sicheren Aufenthalt und Zugang zu Beschäftigung auf das Wohlwollen des Einwanderungslandes angewiesen sind, während sie andererseits bestimmte Immunitäten und Privilegien genießen, die einheimischen Bürgern vorenthalten bleiben (Goodin 1988).¹⁶ Jenseits dieser negativen Argumente der Konfliktvermeidung würde die Ausgestaltung transnationaler Bürgerschaft im internationalen Recht auch einen wesentlichen Schritt zur Öffnung der abgekapselten Segmente des westfälischen Systems bedeuten. Ohne auf ihr Recht auf Einwanderungskontrolle zu verzichten, würden Staaten anerkennen, dass Migration nicht nur soziale, kulturelle und ökonomische Verbindungen zwischen Gesellschaften erzeugt, sondern auch überlappende politische Gemeinschaften.

5. Kulturelle und politische Konzeptionen von Minderheitenrechten

Die hier vorgeschlagenen Lösungen der föderalen Autonomie für nationale Minderheiten und der transnationalen Bürgerschaft für Migranten genügen dem oben formulierten Realismusgebot: sie sind keine utopischen Forderungen, sondern stützen sich auf politische Entwicklungen in

¹⁵ siehe Gans (2003, Kap. 5) und Bauböck (2003c) für ausführlichere Erörterungen dieser Fragen.

¹⁶ Nach internationalem Recht können ausländische Staatsbürger zum Beispiel nicht entschädigungslos enteignet oder zum Militärdienst verpflichtet werden.

liberalen Demokratien. Es gibt in dieser Hinsicht jedoch keineswegs linearen Fortschritt. Beide Tendenzen zur Neukonzeption politischer Gemeinschaften stoßen fast überall auf nationalistischen Widerstand. Der Ausgang dieser Konflikte ist in keinem Fall durch ein historisches Entwicklungsgesetz determiniert. Umso wichtiger ist es, normative Gründe zu formulieren, die in demokratischen Deliberationen zu überzeugen vermögen.

Meine Argumente für die normative Berücksichtigung der Ansprüche von nationalen Minderheiten und internationalen Migranten lassen noch eine wichtige Frage offen. Wenn wir die Rechte dieser beiden Gruppen miteinander vergleichen, wie können wir erklären und rechtfertigen, dass diese so verschieden scheinen? Während den ersteren politische Autonomie gewährt werden soll, werden den letzteren lediglich der Zugang zu allgemeinen Bürgerrechten und zur Staatsbürgerschaft eingeräumt.

Die einflussreiche Theorie Will Kymlickas begründet diese Differenz ausgehend vom Wert der Mitgliedschaft in einer „sozialen Kultur“, welche einen notwendigen Hintergrund für individuelle Autonomie bilde, indem sie ihren Mitgliedern „meaningful ways of life across the full range of human activities“ eröffne (Kymlicka 1995: 67). Nationale Minderheiten haben demnach einen Anspruch auf politische Autonomie, weil diese eine Voraussetzung dafür sei, ihre jeweilige soziale Kultur gegen den externen Druck der nationalen Mehrheitskultur zu schützen. Migranten haben dagegen freiwillig durch Auswanderung auf die Zugehörigkeit zu ihrer ursprünglichen sozialen Kultur verzichtet und können sich daher im Aufnahmeland nicht als nationale Minderheiten etablieren. Sie haben jedoch Anspruch auf „polyethnische Rechte“, die im Rahmen einer multikulturellen Integrationspolitik ihre kulturellen Identitäten und Praktiken berücksichtigen (Kymlicka 1995: 95-8).

Ich stimme Kymlickas politischen Schlussfolgerungen weitgehend zu, halte jedoch seine Prämissen und Argumentationskette für problematisch. Wie Kymlicka selbst einräumt, ist seine Begründung des Verzichts auf umfassende kulturelle Rechte durch Auswanderung offensichtlich nicht auf Flüchtlinge oder auf eine im Einwanderungsland geborene zweite Generation anwendbar. Seine allgemeine Theorie betont den Wert einer nicht selbst gewählten Zugehörigkeit zu einer Herkunftskultur für individuelle Autonomie. Dies lässt sich schwer vereinbaren mit der Idee, dass Emigranten kein fundamentales Interesse mehr an dieser Kultur haben, oder dass Auswanderung als Verzicht auf das Recht interpretiert werden kann, innerhalb dieser Kultur zu leben.

Kymlicka beachtet außerdem nicht, dass Migranten meist signifikante Bindungen zu ihren Herkunftsländern bewahren und sich oft auch politisch in diesen engagieren. Chaim Gans hat jüngst eine modifizierte liberal-kulturalistische Theorie vorgeschlagen, die dies berücksichtigt. Polyethnische Rechte ermöglichen Einwanderern, ihre Herkunftskultur im Aufnahmeland zu pflegen, nicht jedoch, sie über viele Generationen hinweg aufrecht zu erhalten. Langfristige Ansprüche auf Bewahrung dieser Kultur als Nationalkultur richten sich nicht an das Einwanderungsland, sondern an das Herkunftsland, wo diese Nation umfassende Selbstbestimmungsrechte genießt (Gans 2003: 167). Emigranten können ihre nationalen Interessen verwirklichen, indem sie sich am Nationenbau und laufenden politischen Entscheidungen in ihrem Herkunftsland aktiv beteiligen und sie sollten dort aufgenommen

werden, wenn sie sich aus solchen nationalen Motiven zur Rückkehr entschließen (ibid., Kap. 5).

Kymlicka und Gans vertreten beide liberale Versionen eines kulturellen Nationalismus, dessen Grundthese lautet, dass politische Autonomie kein Selbstzweck ist, sondern ein notwendiges Instrument für die Bewahrung nationaler Kulturen, die für Individuen wiederum eine notwendige Ressource für persönliche Autonomie (Kymlicka) und für ihr Streben nach Anerkennung ihrer Leistungen durch spätere Generationen (Gans) bildet. Diese Interpretation übersieht jedoch, dass für nationalistische Bewegungen politische Selbstbestimmung das primäre Ziel bildet und der Erhalt einer spezifischen Kultur oft nicht Zweck des Unternehmens, sondern eher ein Mittel darstellt, um die Grenzen der politischen Gemeinschaft zu markieren. Der intrinsische Wert der Selbstregierung kann auch in einer liberalen Konzeption anerkannt werden, wenn ein allgemeines Interesse von Individuen angenommen wird, als Mitglieder selbstregierender politischer Gemeinwesen anerkannt zu werden. Die Zugehörigkeit zu einer solchen Gemeinschaft stellt für Individuen einen fundamentalen Wert da, weil sich nur in diesem Rahmen individuelle Autonomie, aber auch der Schutz elementarer Interessen wie Sicherheit und materielle Grundbedürfnisse verwirklichen lässt.

Im Gegensatz zur kulturalistischen Auffassung ist der Unterschied zwischen den Rechten von nationalen und Einwanderungsminderheiten in einer solchen politischen Konzeption leichter zu begründen. Die ersteren besitzen gleiche Ansprüche auf Selbstregierung in ihren historischen Siedlungsgebieten wie jene nationalen Mehrheiten, deren Nationenbauprojekte die territorialen Grenzen und die öffentliche Kultur unabhängiger Staaten geprägt haben. Die fundamentalen Interessen von Migranten an Mitgliedschaft in selbstregierenden Gemeinschaften wiederum können erfüllt werden, wenn sie sowohl Zugang zur Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes erhalten als auch das Recht auf externe Bürgerschaft in ihrem Herkunftsland.

Da der Geltungsbereich umfassender Selbstregierung nicht lediglich durch personale Grenzen markiert werden kann, sondern relativ stabile territoriale Grenzen benötigt, kann der Anspruch auf politische Autonomie nicht einfach durch Migration in andere Gesellschaften exportiert werden. Migranten, die im Aufnahmeland Projekte eines eigenständigen Nationenbaus verwirklichen wollten, wären koloniale Siedler, welche die einheimische Bevölkerung ihres Selbstregierungsrechts im eigenen Territorium berauben. Aspirationen des Nationenbaus durch Immigration können nur unter außerordentlichen Umständen gerechtfertigt werden (wie etwa bei Einwanderung in ein tatsächlich leeres Territorium oder als letzter Ausweg angesichts von Vertreibung und Völkermord in anderen Staaten).

So wie Migranten, denen faire Bedingungen für Integration angeboten werden, nicht erwarten können, dass die Aufnahmestaaten ihnen Selbstregierungsrechte einräumen, so haben autonome nationale Minderheiten umgekehrt keinen Anspruch auf transnationale Bürgerschaft, die ihnen politische Zugehörigkeit zu einem externen Heimatland eröffnet.¹⁷ Wären die Angehörigen einer

¹⁷ In dieser Frage stimme ich nicht mit Thomas Franck überein, der den externen Schutz nationaler Minderheiten durch Bürgerrechte in einem ethnisch verwandten Heimatland recht positiv beurteilt: "Dual nationality, in effect, has become one way to establish special status and group rights for minorities within a state, especially in instances where the minority's realistic fears can best be allayed by allowing them to retain a citizenship link with an external 'protector' in addition to citizenship of their state of domicile" (Franck 1999: 72).

autonomen Minderheit innerhalb eines Staates zugleich politisch in einen Nachbarstaat integriert, so würde dies von der nationalen Mehrheit wiederum zu Recht als eine Manifestation von Fremdherrschaft in einem Teil des Staatsgebietes wahrgenommen. Selbstregierung von autonomen territorialen Subeinheiten ist daher im allgemeinen unvereinbar mit überlappender Mitgliedschaft auf der Ebene unabhängiger Staaten.

Es gibt Ausnahmen, die diese Regel bestätigen. Eine nationale Minderheit, der eine adäquate Form der politischen Autonomie verweigert wird, kann sich an eine externe Schutzmacht wenden, um ihre Rechte durch zwischenstaatliche Abkommen zu sichern. Dies war z.B. die Rolle Österreichs als Garantmacht für das Südtirolabkommen bis zur vollständigen Implementierung des „Pakets“ im Jahr 1992. Eine solche Einbeziehung einer externen Schutzmacht kann dann produktiv sein, wenn sie als vorübergehendes Arrangement betrachtet wird und daher keinerlei Ansprüche auf eine Ausdehnung der territorialen oder personalen Grenzen der Schutzmacht in das Territorium des anderen Staates impliziert. Genau dies wäre aber der Fall, wenn die Angehörigen der autonomen Minderheit die externe Staatsbürgerschaft der Schutzmacht erwerben. Zweitens ist die Einbeziehung einer Schutzmacht dann relativ unproblematisch, wenn sie im bilateralen Einvernehmen definiert und begrenzt wird. Oft wird das jedoch nicht möglich sein, weil souveräne Staaten die Intervention eines Nachbarlandes zugunsten einer ethnischen verwandten Minderheit als Einmischung in innere Angelegenheiten betrachten. Auch aus diesem Grund wäre eine Internationalisierung der Garantien für Minderheitenautonomie durch Verankerung im allgemeinen Völkerrecht und entsprechende Kompetenzen für internationale Schlichtung und Gerichtsentscheide effektiver als das Vertrauen auf bilaterale Lösungen im Rahmen des westfälischen Modells.

Die besonderen politischen Ansprüche nationaler Minderheiten und Migranten werden in dieser Konzeption nicht mit ihrer kulturellen Benachteiligung begründet, sondern mit ihrer spezifischen Position innerhalb der existierenden Konstellation politischer Gemeinschaften. Beide besitzen gleiche fundamentale Rechte auf Anerkennung als Mitglieder selbstregierender politischer Gemeinschaften, aber gerade die Gleichachtung von Individuen als Bürger erfordert auch die Anerkennung ihrer unterschiedlichen Positionierung innerhalb der durch staatliche und nationale Grenzen strukturierten politischen Ordnung. Gleiche individuelle Rechte auf Bürgerschaft können daher nicht durch strikte Gleichbehandlung erreicht werden, die von historischen Konstellationen des Nationenbaus und grenzüberschreitender Migration abstrahiert und das Staatensystem als quasi-natürlichen und neutralen Hintergrund betrachtet. Rivalisierende Ansprüche auf Selbstregierung von nationalen Mehrheiten und Minderheiten lassen sich in einer solchen Struktur durch föderale Arrangements miteinander versöhnen, welche gleichzeitige Mitgliedschaft in ineinander verschachtelten Gemeinschaften ermöglichen; territorial interne und externe politische Zugehörigkeiten von Migranten können als transnationale Bürgerschaft anerkannt werden. Die beiden Arrangements sind verschieden, weil sie auf unterschiedliche „Fehlallokationen“ von Mitgliedschaft für Minderheiten in einem System souveräner Nationalstaaten antworten.

Eine politische Konzeption sollte weder den fundamentalen Wert kultureller Zugehörigkeiten für die meisten Menschen bestreiten noch das Faktum ignorieren, dass jede autonome politische Gemeinschaft eine öffentliche Kultur benötigt, innerhalb derer ihre Regierungsinstitutionen operieren und mit den Bürgern kommunizieren (Bauböck 2003c). Zurückgewiesen wird lediglich

die nationalistische Vorstellung, dass jedes Individuum zu einer einzigen solchen Kultur gehört und dass es die Aufgabe der politischen Institutionen sei, kulturelle Homogenität zu bewahren. Statt Ansprüche auf Selbstregierung aus jenen auf kulturellen Schutz abzuleiten, bieten sich für eine politische Konzeption drei Begründungen für kulturelle Minderheitenrechte an: erstens individuelle Autonomie, zweitens die Gleichachtung aller Bürger und drittens Erfordernisse und Ergebnisse legitimer Selbstregierung.

Im Unterschied zum liberalen kulturellen Nationalismus betont das erste Argument, dass der Wert individueller Autonomie nicht in erster Linie den Schutz nationaler Kulturen rechtfertigt, sondern ganz im Gegenteil die universellen kulturellen Freiheitsrechte des Artikel 27 des Weltpakts über bürgerliche und politische Rechte, welche Individuen ermöglichen, kulturelle Identitäten zu wählen, zu verändern und zu kombinieren und so die kulturelle Vielfalt einer Gesellschaft schützen und staatliche Zwangsassimilation verbieten. Obwohl diese Bestimmungen im Völkerrecht als Minderheitenrechte formuliert sind, sind sie im Grunde allgemeine Menschenrechte, die in gleicher Weise für die Angehörigen dominanter Mehrheiten gelten.

Besondere Minderheitenrechte ergeben sich aus dem zweiten Argument, dem stärkeren Gleichheitsgebot innerhalb einer politischen Gemeinschaft, welches verlangt, dass strukturelle Benachteiligung von Minderheiten aufgrund der Dominanz einer Mehrheitskultur durch öffentliche Politik abgebaut oder zumindest kompensiert wird. Beispiele dafür wären etwa der optionale Unterricht in einer Minderheitensprache an öffentlichen Schulen oder Ausnahmeregelungen für islamische und jüdische Praktiken der rituellen Schlachtung.

Drittens genießen autonome Minderheiten besondere Rechte, ihre Sprachen und historischen Traditionen als dominante öffentliche Kultur innerhalb des Geltungsbereichs ihrer Autonomie in derselben Weise und unter denselben Vorbehalten der Toleranz für Diversität und Kompensation interner Minderheiten zu etablieren wie nationale Mehrheiten auf gesamtstaatlicher Ebene. Die territoriale Etablierung einer regionalen Minderheitensprache als Sprache des öffentlichen Lebens kann einerseits als legitimes Ergebnis von Selbstregierungsrechten interpretiert werden, d.h. als Kompetenz, die im Rahmen multinationaler Föderationen an Provinzregierungen abgetreten werden sollte, und andererseits als legitimes Mittel, um die Aushöhlung der Fähigkeit zur Selbstregierung durch linguistische Assimilation in die Mehrheit und daraus folgende Desintegration und geographische Zerstreung zu verhindern. Keines dieser drei Argumente für kulturelle Rechte bedarf zu seiner Begründung problematischer Annahmen über den Wert geschlossener sozialer Kulturen für individuelle Autonomie.

6. Surpanationale politische Integration in Europa

Die Transformation der westfälischen normativen Ordnung in ein Mehrebenensystem beschränkt sich nicht auf die Autonomie substaatlicher Gemeinschaften und die horizontale Überlappung von Staatsbürgerschaften, sie ermöglicht auch auf die Bildung suprastaatlicher politischer Gemeinschaften. In der internationalen Ordnung gab es schon bisher verschiedenste Arten des Zusammenschlusses von Staaten zu Sicherheitsallianzen oder Freihandelszonen oder auch politischen Unionen – wie die Benelux-Staaten oder die nordische Union, die mit Vereinbarungen zur Bewegungsfreiheit und reziproken Bürgerrechten in mancher Hinsicht ein Vorläufer der EU ist (Dingu-Kyrklund und Kyrklund 2003). Die Europäische Union ist bislang

jedoch der einzigartige Versuch einer umfassenden supranationalen politischen Integration, die nicht von vornherein auf eine starre Kompetenzliste beschränkt ist. Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht von 1992 hat sich die Union außerdem zumindest formell als eigenständige politische Gemeinschaft deklariert. Die Unionsbürgerschaft ist nicht viel mehr als ein formaler Status, in dem die bisher in den Verträgen verankerten Sonderrechte von Bürgern der Mitgliedsstaaten gebündelt werden. Die symbolische Bedeutung dieses Schritts ist jedoch erheblich, weil damit ein normativer Diskurs über Legitimität und Repräsentation initiiert wurde, in dem die europäischen Institutionen nicht mehr lediglich gegenüber den Regierungen der Mitgliedsstaaten rechenschaftspflichtig sind, sondern auch direkt gegenüber den Bürgern der EU.

Die Bedeutung der EU für eine neue normative Ordnung des internationalen politischen Systems kann in mehrfacher Hinsicht bezweifelt werden. Erstens wird von vielen Beobachtern argumentiert, dass die Union nach wie vor primär eine internationale Organisation sei, deren politische Integration durch die Interessen ihrer Mitgliedsstaaten bestimmt und beschränkt sei (Taylor 1982, Moravcsik 1998). Zweitens kann die gegenteilige These vertreten werden, dass die supranationale Vergemeinschaftung in der Union nur eine Übergangsphase darstelle und die EU sich zunehmend in Richtung auf einen großen Bundesstaat entwickeln werde (Puntscher-Riekmann 1998). Drittens wird die Union oft als politisches Gebilde *sui generis* beschrieben, das weder ein Bundesstaat noch ein Staatenbund sei (Schmitter 2000). Diese Position betont die Singularität des Phänomens, welches aus der besonderen europäischen Nachkriegsgeschichte gewachsen sei und sich kaum in anderen Weltregionen replizieren lasse.

Für jede dieser drei kontrastierenden Thesen gibt es plausible Argumente und empirische Evidenzen. Alle drei scheinen jedoch (in abnehmendem Grad) inadäquat, um die Entfaltung normativer Diskurse auf europäischer Ebene zu begreifen, die auf die besonderen Qualitäten und Aufgaben einer suprastaatlichen politischen Gemeinschaft innerhalb der gegenwärtigen Weltordnung verweisen. Insbesondere aus der Perspektive der EU als Zweckverband souveräner Staaten fällt es schwer, den normativen Impetus der Debatten über die EU-Erweiterung und Vertiefung zu verstehen. Die Inklusion der bisher nicht beitriffsreifen europäischen Staaten wird nicht nur als deren freie Entscheidung begriffen, sondern als Aufgabe der Union selbst, welche diesen Staaten helfen muss, die Kriterien zu erfüllen. Ebenso wird das schon im Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft von Rom im Jahr 1957 formulierte Ziel einer „ever closer Union“ als normatives Gebot aufgefasst, den weiteren Transfer staatlicher Souveränität bei Vorliegen der entsprechenden Rahmenbedingungen nicht auf Dauer zu blockieren. Natürlich sind solche Imperative intern umstritten. Erstaunlich ist jedoch alleine schon die Tatsache, dass es bisher nur zu vorübergehendem Stillstand, aber zu keiner fundamentalen Umkehr der beiden Prozesse gekommen ist. Es scheint daher auch im Sinne des Realismusgebots vertretbar, die Frage nach der Berechtigung oder Notwendigkeit suprastaatlicher Integration auch normativ zu formulieren. Gibt es Gründe jenseits der Interessen der Mitgliedstaaten und Beitrittswerber, die politische Integration und Ausdehnung der Union zu befürworten?

Jürgen Habermas hat in mehreren Aufsätzen und Wortmeldungen eine Reihe solcher Gründe genannt, unter anderem die Bewahrung eines europäischen Modells des Wohlfahrtsstaates angesichts des Gegendrucks der ökonomischen Globalisierung (Habermas 2001). Auch dies ist

jedoch ein Argument, das sich dem Vorwurf aussetzt, aus globaler Sicht lediglich ein partikulares Interesse zu verteidigen. Dieses mag durchaus als politische legitim gelten, aber es begründet in keiner Weise, warum der Rest der Welt die europäische Integration begrüßen sollte. Offensichtlich ist dies etwa für die europäische Agrarpolitik, deren Protektionismus zu Lasten von Entwicklungsländern geht. Gerade aus der Perspektive der Staatenordnung könnten sich jedoch stärkere normative Argumente für die Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses finden lassen.

Erstens haben europäische Staaten aus ihrer Geschichte gelernt, dass sich die Probleme der Friedenssicherung und Entwicklung des Wohlstands auf ihrem Kontinent nur in kooperativer Weise lösen lassen, indem die Staaten zum partiellen Souveränitätstransfer an überstaatliche Institutionen bereit sind. Zweitens hat die Europäische Union den bisher einzigartigen Versuch unternommen, supranationale Macht demokratisch zu bändigen und zu legitimieren und eine Staatengemeinschaft auch als Gemeinschaft europäischer Bürger zu konstruieren. Diese Versuche haben bislang keineswegs zu wirklich befriedigenden Ergebnissen geführt, aber sie haben zumindest neue normative Ansprüche an überstaatliche politische Institutionen formuliert. In beiderlei Hinsicht kann Europa als Laboratorium dienen, in dem neue politische Organisationsformen und Lösungsmodelle erprobt werden, die auch für globale Probleme relevant sind, welche im westfälischen Rahmen nicht bewältigt werden können.

Dabei geht es weder darum, die Europäische Union nach dem kantischen Modell einer stetig wachsenden Konföderation freier Republiken (Kant 1795/1995) auf die ganze Welt auszudehnen, noch die Vereinten Nationen in eine globale Union nach dem Vorbild der EU zu verwandeln. Ein pluralistisches Mehrebenensystem muss hinsichtlich Kompetenzverteilung und normativer Grenzstruktur gerade die Differenz zwischen der globalen und regionalen Ebene aufrechterhalten. Die Bedeutung des europäischen Experiments liegt vielmehr in der grundsätzlichen Erfahrung, dass Souveränitätsverzicht und Demokratisierung internationaler Organisationen beträchtliche Vorteile für die beteiligten Staaten und ihre Bürger bringen können.

Ein dritter Grund verdient in der aktuellen weltpolitischen Situation besondere Hervorhebung. Der europäische Weg kontrastiert mit jenem der USA, wo das Dogma der nationalen Souveränität schon bislang eine ausreichende Einbindung in jene normative Ordnung des Völkerrechts blockiert hat, an deren Zustandekommen die Vereinigten Staaten nach 1945 maßgeblich beteiligt waren. Die Verweigerung der Zustimmung zum internationalen Strafgerichtshof ist keineswegs überraschend, wenn man bedenkt, dass die USA einige der wichtigsten Menschenrechtskonventionen nicht ratifiziert haben. Der Grund für diese Zurückhaltung liegt nicht etwa darin, dass deren Bestimmungen von den USA pauschal nicht anerkannt werden, sondern vielmehr in der Tradition des liberalen Konstitutionalismus, welcher diese Rechte ausschließlich aus der Verfassung, nicht jedoch aus dem Völkerrecht begründet. Durch die heutige Position der USA als einzige militärische Supermacht wird diese mangelnde Einbindung in die internationale normative Ordnung für andere Staaten zu einem gravierenden Problem. In dieser Situation bietet der Zusammenschluss der europäischen Staaten zwar keine realistische Chance auf ein militärisches Gegengewicht, aber er ist die Voraussetzung für transatlantische Kooperation, in der die Bündnispartner nicht wie während des zweiten Irakkriegs nach ihrer Willfährigkeit ausgewählt werden können. Ohne die außenpolitische Einigung

Europas stehen die Chancen auf eine multilaterale Einbindung der USA in die internationalen Institutionen und die normative Ordnung des Völkerrechts jedenfalls wesentlich schlechter.

Der amerikanische liberale Konstitutionalismus bietet kaum interne Gründe für die Akzeptanz einer globalen normativen Ordnung, in der die Beziehungen der stärksten Weltmacht zu anderen Staaten durch internationales Recht beschränkt werden. Aus diesem Mangel kann ein abschließendes Argument für eine postwestfälische Konzeption gewonnen werden. Die meisten liberalen Theoretiker haben angenommen, dass Menschenrechte in universellen Werten begründet sind, die besondere Pflichten für das Verhältnis von Staaten zu Individuen implizieren. Alle liberalen Verfassungen affirmieren diese Werte. Sogar wenn diese allgemeine Unterstützung finden, so werden sie doch in verschiedenen historischen und lokalen Kontexten unterschiedlich interpretiert, weshalb es nicht wahrscheinlich ist, dass Menschenrechte in den Verfassungen liberaler Staaten in einer einzigen Liste konvergieren. Neben kontextuell gerechtfertigten Abweichungen bildet die Legitimation politischer Herrschaft durch Volkssouveränität ein zweites Hindernis für die Akzeptanz allgemeiner Menschenrechte als Normen, die einzelstaatlichen Verfassungen übergeordnet sind. Zusammengenommen machen diese beiden Einwände deutlich, warum interne Gründe innerhalb liberaler Demokratien nicht ausreichen, um für die Verankerung und Respektierung allgemeiner Menschenrechte als bindende Normen des Völkerrechts zu plädieren.

Die notwendigen externen Gründe können in der Tatsache der wachsenden Interdependenz zwischen Staaten gefunden werden. In seinem Essay „Zum Ewigen Frieden“ betont Kant diese wechselseitige Abhängigkeit viel stärker als jene essentialistischen Annahmen über menschliche Natur und universelle Werte, die seinem Werk im allgemeinen zugrunde liegen.

„Da es nun mit der unter den Völkern der Erde einmal durchgängig überhand genommenen (engeren oder weiteren) Gemeinschaft so weit gekommen ist, dass die Rechtsverletzung an *einem* Platz der Erde an *allen* gefühlt wird: so ist die Idee eines Weltbürgerrechts keine phantastische und überspannte Vorstellungsart des Rechts, sondern eine notwendige Ergänzung des ungeschriebenen Kodex...“ (Kant 1795/1995: 300).

Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts haben die globalen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Interdependenzen dramatisch zugenommen. Sie liefern das stärkste Argument, warum eine Beschränkung staatlicher Souveränität durch übergeordnetes internationales Recht und internationale Institutionen nicht nur legitim, sondern zwingend geboten ist.

Eine supranationale regionale Integration von Staaten, die einander als gleichrangige Partner akzeptieren und starke Kompetenzen der Selbstregierung für sich behalten, wird keine Supermacht produzieren. Solange sie sich nicht in einen Bundesstaat verwandelt, wird die offenkundige politische und militärische Schwäche der Europäischen Union ihr nicht erlauben, ein neues globales Gleichgewicht der Kräfte herzustellen, welches jenes des Kalten Kriegs ersetzen könnte. Aber dies war – ebenso wie jene europäische Ordnung, die der Wiener Kongress 1815 schuf – aus liberaler Perspektive ohnehin keine besonders attraktive Konstellation. Jene politischen Institutionen, welche die dringendsten globalen Probleme lösen könnten, werden weder aus einer monopolaren noch aus einer multipolaren Ordnung souveräner Staaten hervordringen. Eine Mehrebenen-Ordnung mit intermediären Regierungsinstitutionen zwischen unabhängigen Staaten und globalen politischen Institutionen könnte dagegen das optimale

Umfeld für die Stärkung der letzteren bilden. Zumindest die europäische Erfahrung legt diese Schlussfolgerung nahe.

7. Schlussfolgerungen

Eine pluralistische normative politische Ordnung auf globaler Ebene sollte daher als Mehrebenensystem konzipiert werden, in dem staatliche Souveränität sowohl nach „oben“ als auch nach „unten“ delegiert wird. Diese Ordnung soll gewährleisten, dass historische politische Gemeinschaften, die durch den Wunsch nach Selbstregierung zusammengehalten werden, politische Autonomie erlangen, und soll ermöglichen, dass unabhängige Staaten sich zu supranationalen Gemeinschaften zusammenschließen. In einem solchen System werden Individuen in der Regel gleichzeitig Bürger mehrerer in einander „verschachtelter“ Gemeinschaften sein. Dieses Modell würde auch auf horizontaler Ebene die geschlossenen Bürgerschaften unabhängiger Staaten für mehrfache Zugehörigkeit von Migranten zu territorial getrennten Staaten öffnen, denen daraus allerdings keine Ansprüche auf Einmischung in die politische Autonomie des jeweils anderen erwachsen.

Die Zahl der Ebenen und Arten politischer Gemeinschaft wird in einem solchen Modell nicht für alle Regionen, Staaten und Bürger dieselbe sein. Substaatliche Autonomie und suprastaatliche regionale Integration sind aus demokratischer und liberaler Perspektive für alle größeren Flächenstaaten erstrebenswert, aber das Ausmaß der Devolution wird in mononationalen Staaten nicht dasselbe sein wie in multinationalen und nicht überall wird zwischenstaatliche Integration zur Entstehung einer regionalen Gemeinschaft mit eigenen Bürgerrechten führen. Die Vielfalt der Optionen für Selbstregierung wäre jedoch in einer postwestfälischen Weltordnung in gewisser Weise dadurch begrenzt, dass die Adressaten internationaler Rechtsnormen nicht mehr nur unabhängige Staaten wären. Das Völkerrecht würde seiner ursprünglichen Wortbedeutung wieder gerecht, indem es sich vom reinen Staatenrecht zu einem allgemeinen Recht selbstregierender politischer Gemeinschaften und ihrer Beziehungen zu einander entwickelte.

Gegenüber der derzeitigen Staatenordnung liegen die normativen Vorzüge dieses Modells, das in institutionellen Entwicklungen zumindest als realistische Möglichkeit sichtbar wird, erstens darin, dass es wesentlich besser in der Lage ist, legitime Ansprüche und Gleichberechtigung für jene Individuen zu sichern, die aufgrund ihrer nationalen Herkunft im westfälischen Modell als „fehlplaziert“ gelten. Die vorgeschlagenen Korrekturen würden zweitens den Pluralismus des Staatensystems nicht gefährden, sondern zu einem Pluralismus politischer Gemeinschaften und individueller Zugehörigkeiten erweitern. Drittens bietet das Modell zumindest die Chance auf eine Stärkung globaler Institutionen, welche die krasse Diskrepanz zwischen der normativen Gleichrangigkeit souveräner Staaten und der faktischen steilen Hierarchie in der Verteilung von Macht und Ressourcen in der gegenwärtigen Weltordnung verringern könnten.

Literaturangaben

- Anaya, S. James (1996) *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, New York.
- Archibugi, Daniele and Held, David (eds.) (1995) *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge.
- Arendt, Hannah (1958) *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago.
- Arendt, Hannah (1970) *Men in Dark Times*, Harvest Books, San Diego.
- Bauböck, Rainer (1992) *Immigration and the Boundaries of Citizenship*. Monographs in Ethnic Relations No.4, Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick, Coventry.
- Bauböck, Rainer (1994) *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar, Aldershot.
- Bauböck, Rainer (2001) Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern, in: Patrick Volf und Rainer Bauböck: *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann*. Drava, Klagenfurt/Celovec.
- Bauböck, Rainer (2003a) Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft, *Wiener Hefte - Migration und Integration in Theorie und Praxis*, vol. 1, no.1: 26-44.
- Bauböck, Rainer (2003b) Im Missverständnis vereint? Asymmetrie in multinationalen Föderationen, in: Monika Mokre, Gilbert Weiss und Rainer Bauböck (Hg.) *Europas Identitäten. Mythen, Konstrukte, Konflikte*, Campus Verlag, Frankfurt.
- Bauböck, Rainer (2003b) Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism, *International Migration Review*, vol. 37, No. 3: 700-723.
- Bauböck, Rainer (2003c) Public culture in societies of immigration, in: R.Sackmann, Th. Faist and B. Peters (eds.) *Identity and Integration. Migrants in Western Europe*, Ashgate, Avebury, 2003: 37-57.
- Bauer, Otto (1907) *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, Ignaz Brand, Wien.
- Benhabib, Seyla (2002) *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Buchanan, Allen (1997) Theories of Secession, *Philosophy and Public Affairs*, vol.26, No.1:31-61.
- Bull, Hedley (2002) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Third Edition, Columbia University Press, New York.
- Cassese, Antonio (1995) *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge
- Dingu-Kyrklund, Elena and Linus Kyrklund (2003) Nordic Citizenship and EU-citizenship: A Comparative View, in Atsushi Kondo and Charles Westin (eds.) *New Concepts of Citizenship. Residential/Regional Citizenship and Dual Nationality/Identity*, CEIFO, Stockholm: 57-70.

- Franck, Thomas M. (1999) *The Empowered Self. Law and Society in the Age of Individualism*, Oxford University Press, Oxford.
- Gans, Chaim (2003) *Limits of Nationalism*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Goodin, Robert E. (1988) 'What is so special about our fellow countrymen?' *Ethics* No.98, July 1988: 663-686.
- Habermas, Jürgen (1996) *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt.
- Habermas, Jürgen (2001) 'Why Europe Needs a Constitution', *New Left Review* 11, September-October 2001.
- Hannum, Hurst (1990) *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Harvey, David (1989) *The Conditions of Postmodernity*. Blackwell, Oxford
- Harvey, David (1989) *The Conditions of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, London.
- Höffe, Otmar (1999) *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, Beck, München.
- Hurrell, Andrew (2003) *International Law and Boundaries*, in: Allen Buchanan and Margaret Moore (eds.) *States, Nations, and Borders. The Ethics of Making Boundaries*, Cambridge University Press, Cambridge: 275-297.
- Kant, Immanuel (1795/1995) *Zum Ewigen Frieden*, in: *Werke in sechs Bänden, Band 6*, Könemann, Köln.
- Kukathas, Chandran (1997) 'Cultural Toleration', in Will Kymlicka and Ian Shapiro (eds.) *Ethnicity and Group Rights, Nomos XXXIX, Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*, New York University Press, New York and London, 69-104.
- Kukathas, Chandran (2003) *The Liberal Archipelago. A Theory of Diversity and Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- Lapidoth, Ruth (1996) *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peaced Press, Washington D.C. Lapidoth, Ruth (1996) *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peaced Press, Washington D.C.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London.
- Nussbaum, Martha (2000) *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pettit, Philip (1997) *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford.

- Pogge, Thomas (1992) *Cosmopolitanism and Sovereignty*, *Ethics* 103, October 1992: 48-75.
- Puntscher, Riekman, Sonja (1998) *Die kommissarische Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration*. Springer, Vienna.
- Ratner, Steven R. (1996) 'Drawing a Better Line: Uti Possidetis and the Borders of New States', *American Journal of International Law*, vol. 90, Oct. 1996, No. 4: 590-624.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. Columbia University Press, New York.
- Rawls, John (1999) *The Law of Peoples; with The Idea of Public Reason Revisited*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Renner, Karl (1899) *Staat und Nation*, Josef Dietl, Vienna (published under the pseudonym Synopticus).
- Renner, Karl (1902) *Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat*, Leipzig und Wien (published under the pseudonym Rudolf Springer).
- Renner, Karl (1918) *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich*, Deuticke, Leipzig and Vienna.
- Schmitter, Philipp (2000) *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Rowan & Littlefield, Lanham, Md.
- Sen, Amartya (1984), 'Rights and Capabilities' in *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford.
- Shue, Henry (1980), *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Suski, Markku (1998) *Autonomy: Applications and Implication*. Kluwer Law International, The Hague.
- Taylor, P. (1982), 'Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: Patterns and Perspectives', *Review of International Studies*, vol. 17, no. 2:109-25.
- Walzer, Michael (1983), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York.
- Walzer, Michael (2000) 'Governing the Globe: What is the Best We Can Do?' *Dissent*, Fall 2000:44-52.
- Yiftachel, Oren (2001) 'Right-Sizing' or 'Right-Shaping'? Politics, Ethnicity, and Territory in Plural States, in: Brendan O'Leary, Ian Lustick and Thomas Callaghy (eds.) *Right-sizing the State. The Politics of Moving Borders*, Oxford University Press, Oxford: 358-387.