

3 Kritische Betrachtung bestehender Entwürfe völkerrechtlicher Legitimität

Obwohl die Auseinandersetzung mit normativen Fragen des Völkerrechts und insbesondere mit dem völkerrechtlichen Legitimationsbedürfnis nicht zu den ideengeschichtlichen Klassikern der Politischen Theorie zählt, finden sich mittlerweile verschiedene Vorschläge dazu, wie das Völkerrecht zu legitimieren sei bzw. wie sich völkerrechtliche Legitimität darstellt. Um das Vorhaben dieser Arbeit zu plausibilisieren bedarf es entsprechend einer kritischen Vermessung bestehender Konzeptionen.

Völkerrechtliche Legitimität ist als Begriff in einen räumlichen Topos eingespannt, der seit jeher von Souveränitätsdiskursen bestimmt wird. Entsprechend galt – wie bereits angesprochen – die nationale Souveränität lange als oberste Maxime und die staatliche Zustimmung als traditionelles Entscheidungskriterium:

„Traditionally, with the very limited exception of *jus cogens*, the set of norms that are thought to be universally valid and hence peremptory, state consent has been understood to be the preeminent source of legitimacy in international law. The theory was that the sovereign could only be constrained by its own will. The object of international law – its core values and interests in the interstate system – had traditionally been seen in this light. Consider, for example, the jurisdiction that is based on referral of questions by the UN GA, the ICJ’s jurisdiction over a state depended on the consent of the state in question.” (Teitel 2011: 170 f.)

Der Neo-Sovereignism-Turn führte zuletzt zu einer Renaissance dieser traditionellen Sichtweise, gleichzeitig positionieren sich die Begriffe der Humanität bzw. Menschheit als konzeptionelle Ausgangspunkte für alternative Überlegungen. Auf der einen Seite existieren somit Konzeptionen, die am dominanten Verfahren staatlichen Konsenses ansetzen und damit das Prinzip der nationalen Souveränität konservieren, auf der anderen Seite finden sich Entwürfe, die dem Paradigma der Humanisierung des Völkerrechts folgen und den Menschen als normative Basis verstehen. Zwischen den zwei Polen lässt sich eine dritte Debatte verorten, welche von dem Ideal der kosmopolitischen Demokratie getragen wird und damit ein alternatives Modell legitimen Regierens entwirft, welches das Prinzip der demo-

kratischen Selbstbestimmung in einem sehr konkreten Sinne auch überstaatlich zu verwirklichen sucht. Diese drei Ansätze bilden den Gegenstand des vorliegenden Kapitels, anhand ausgewählter Vertreterinnen sollen diese dargestellt und kritisch betrachtet werden. Beispielfhaft besprochen werden für eine stärker ‚soveränitistische‘ Konzeption völkerrechtlicher Legitimität die Entwürfe von Carmen Pavel und Allen Buchanan sowie Robert Keohane; die Idee der kosmopolitischen Demokratie wird durch die Autoren Daniele Archibugi und David Held sowie Luis Cabrera erschlossen und das Paradigma der Humanität wird anhand von Ruti Teitel und Anne Peters Beiträgen diskutiert. Im Zentrum steht dabei die Frage, inwiefern ihre Ansätze einer normativen Evaluierung völkerrechtlicher Strukturen dienlich sein können. Die zuvor erarbeiteten Adäquatheitskriterien werden dafür als Maßstab zur Anwendung gebracht.

Die Auswahl der hier exemplarisch vorgestellten Autoren bzw. Werke rechtfertigt sich wie folgt. Zunächst erscheint es relevant, dass alle benannten Werke – auch jene des hier sogenannten souveränitistischen Paradigmas – zum einen den völkerrechtlichen Strukturen bzw. internationalen Institutionen eine wichtige Rolle (zumindest) neben dem Staat zusprechen, zum anderen die individuellen Menschenrechte als internationalen Standard verstehen, an welchem die Verletzung wichtiger menschlicher Interessen gemessen werden kann (vgl. Pavel 2015: xii). Das heißt, dass die ersten beiden Ansätze zwar am klassischen Staatenvoluntarismus ansetzen, diesen aber durch weitere relevante Kategorien ergänzen. Weiterhin liegt allen Werken ein normatives Legitimitätsverständnis zugrunde und damit der Anspruch, einen evaluierenden Blick auf internationale Zusammenhänge zu werfen. Zumindest bei anfänglicher Betrachtung verstoßen damit die verhandelten Werke nicht offensichtlich gegen die aufgestellten Adäquatheitskriterien.

3.1 Souveränität

Konzeptionen, die an den klassischen Begriff der Souveränität anschließen, halten an der Idee staatlich vermittelter völkerrechtlicher Legitimität fest. Im Kern spielen hier die staatlichen Akteure und deren Zustimmung zur internationalen Rechtsentwicklung eine weiterhin dominante Rolle.

3.1.1 C. Pavel: Die geteilte Souveränität

Nach Pavel ist die gegenwärtige Konstellation souveräner Staatlichkeit von einem konkreten Problem bestimmt: Der Schutz individueller Rechte sei nur begrenzt garantierbar und garantiert. Um die Herausforderung in den Griff zu bekommen biete sich die Idee der „divided sovereignty“ an, womit eine geteilte Autoritätsstruktur gemeint sei, die sowohl den Staat als auch internationale Institutionen in die Pflicht nehme (vgl. Pavel 2015: xix). Im Model der „divided sovereignty“ sei durch die Teilung der souveränen Autorität eine Vetomacht angelegt – „state institutions [function, KH] as primary authorities, with substantive autonomy over its domestic governing functions, and international institutions as secondary authorities, whose role is to intervene when states fail to fulfill their minimal responsibilities“ (Pavel 2015: 20). Souveränität sei nicht mit absoluter Autorität gleichzusetzen, sondern lasse sich vielmehr als graduelles Funktionsnetz verstehen, innerhalb dessen der Staatsbürger seiner eigentlich gedachten Position des Principals gerecht werden kann:

„The citizens as ultimate principals delegate authority to state representatives as their primary agents, who then act as proximate principals to delegate authority to international institutions as secondary agents. In the short to medium term, this is probably the most feasible method of delegation since it builds on existing practices of delegations to international institutions.“ (Pavel 2015: 37)

Multipolare Souveränitätsstrukturen sind nach Pavel jedoch nicht per se legitim, sondern dann zu rechtfertigen, wenn die Institutionen die Funktionen bedienen, zu deren Erfüllung sie etabliert wurden und dies in zulässiger Form tun (1) und die Institutionalisierung „through a history that is morally acceptable“ (Pavel 2015: xxii) vollzogen wurde (2). Die Legitimität der Institutionalisierung hänge vorrangig von einer – unbestimmten – Anzahl an Staaten ab, welche als „collective principals“ die „initial authorization“, d.h. die legitime Einsetzung des internationalen Agents bewirken. Anschließend habe dieser aber auch die legitime Gewalt über die Staaten, die nicht direkt zugestimmt haben („jurisdictional authorization“). Gerechtfertigt sei dies durch eine Einschränkung in funktionaler Perspektive: Die internationale Institution greife nur dann ein, wenn ius cogens verletzt werde, „[thereby, KH] legitimacy comes simultaneously from consent and from the special, nonderogable character of the norms protected by the new institutional body“ (Pavel 2015: 42). Normativer Zweck jeder staatlichen oder sonstigen institutionellen Struktur sei der Schutz von Le-

ben und Sicherheit der Bürger. Die internationale Institution sei jedoch funktionell auf den Schutz elementarer *ius cogens* Normen beschränkt und zwar vorrangig aufgrund zweier Argumente. Da der Staat weiterhin primärer Agent bleibe, müsse er mit einem gewissen Maß an Unabhängigkeit ausgestattet sein, um seine Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen selbstständig gestalten zu können. Dies sei sowohl in funktionaler Perspektive – ohne Autorität keine Verantwortung – als auch in normativer Sichtweise – Recht auf Selbstbestimmung durch die Bürger des Staates – zu belegen. Zudem sei die vorgeschlagene Aufgliederung in primäre und sekundäre Agenten zu favorisieren, da sie durch relativ geringe Veränderungen vom aktuellen Status Quo zu erreichen sei (vgl. Pavel 2015: 58).

Bis dato fraglich ist allerdings, inwiefern durch diese institutionelle Struktur die letzte Instanz tatsächlich der Bürger bleibt, inwiefern der Einzelne das eigene Interesse gegen – nunmehr – zwei von ihm delegierte Instanzen bewahren kann. Wie ist im Falle der internationalen Institution sichergestellt, dass diese ihre Machtposition nicht entgegen des Willens des „principals“ einsetzt? Wird die zu Beginn kritisierte Problematik nicht schlichtweg auf eine höhere Ebene gestellt?

Zur Lösung dieser Schwierigkeit wendet sich Pavel explizit gegen den Vorschlag einer globalen Demokratie, da diese nicht angemessen auf die vielen konfligierenden moralischen Forderungen der lokal dezentrierten Menschheit antworten könne und stattdessen Pathologien entwickle (vgl. Pavel 2015: 137). Als Gegenentwurf schlägt Pavel das Konzept des institutionellen Pluralismus im Sinne einer internationalen Gewaltenteilung vor, das jeglicher zentralen Autorität oder Hierarchie entbehre:

„I argue that we should support, [...] a system of institutional pluralism based on authority distributed among many nodes, on experimentation with institutional design, and on gradualism in the construction of supra-state authority. This open-ended pluralistic institutional system fosters opportunities for contestation, provides checks against concentrations of power at both the state and international level, and creates incentives for the revisions of institutional procedures that fail to produce substantive benefits in the pursuit of justice.” (Pavel 2015: 141)

3.1.2 A. Buchanan/R. Keohane: Die dynamische Konzeption

Auch die Modellierung legitimer internationaler Institutionen bei Buchanan und Keohane beginnt mit einer Abgrenzung von dem Konzept der Glo-

balen Demokratie. Gleichzeitig kritisieren sie das Verständnis, nach welchem staatliche Zustimmung gleich Legitimität sei. Staatliche Zustimmung sei nicht hinreichend, um globalen Strukturen Legitimität zu verleihen, vielmehr verblende diese Vorstellung die Tatsache, dass Staaten existieren, die nicht demokratisch konstituiert seien, somit also nicht die Interessen aller ihrer Bürger schützen und systematisch die Menschenrechte verletzen. Die Autoren folgern: „State consent in these cases cannot transfer legitimacy for the simple reason that there is no legitimacy to transfer” (Buchanan/Keohane 2009: 36; vgl. auch: Buchanan 2004: 6 f.).

Um einen alternativen Entwurf präsentieren zu können, bedarf es, so Buchanan, zunächst eines moralischen Fundaments, da „[...] at present there is no coherent set of normative principles – no moral theory of the rule of law in international relations – capable of providing guidance for improving international law to make it more responsive to these problems” (Buchanan 2004: 15). Einen solchen normativen Fluchtpunkt finden die Autoren in der Gerechtigkeit, welche als primäres Ziel des internationalen Rechtssystems aufzufassen sei und im Wesentlichen den Schutz elementarer Menschenrechte bezeichne – „[p]rotection of basic human rights is the core of justice and the *raison d’être* for political power” (Buchanan 2004: 259). Sie fungiere als letztes, d.h. moralisch gesolltes Ziel des Völkerrechts (vgl. Buchanan 2004: 83). Vor dem Hintergrund des Moral-Equality-Prinzips müsse der Schutz jener Menschenrechte, die dem Einzelnen ein anständiges Leben („decent life“) und die Verfolgung seiner fundamentalen Interessen ermöglichen, als Grenzwert festgelegt werden (vgl. Buchanan 2004: 132). Demnach gelte:

„A wielder of political power (the supremacist making, application, and enforcement of laws in a territory) is legitimate (i.e. is morally justified in wielding political power) if and only if it (1) does a credible job of protecting at least the most basic human rights of all those over whom it wields power and (2) provides this protection through processes, policies, and actions that themselves respect the most basic human rights.” (Buchanan 2004: 247)

Nun stellt sich die Frage, weshalb jene Entität von internationaler Dimension sein soll, d.h. welche Gründe dafür sprechen, dass zum einen die natürliche Gerechtigkeitspflicht besser durch globale Rechtsinstitutionen erfüllt wird, die als ultimative Autorität die Formulierung, Anwendung und Umsetzung der Menschenrechte innerhalb der Staaten bedingt und zum anderen, welche Gründe die Staaten haben, jene übergeordnete Instanz anzuerkennen, wenn sie bereits eigenständig die Rechte ihrer Bürger schüt-

zen (vgl. Buchanan 2004: 296). Buchanan argumentiert wie folgt: Zunächst sei die Annahme, dass alle Staaten die Menschenrechte respektieren, zurückzuweisen. Ein transnationales Gerechtigkeitsregime könne somit helfen, die menschenrechtskonforme Performanz aller Staaten zu verbessern. Auch die Staaten, die aktuell eine positive Menschenrechtsbilanz vorweisen, profitieren von einem derartigen System, insofern auch sie nicht vor spezifischen Menschenrechtsverletzungen gefeit seien, die entweder zukünftig temporär oder thematisch auftreten können (vgl. Buchanan 2004: 297). Zudem werde durch die Mitwirkung an inter- und transnationalen Strukturen der natürlichen Gerechtigkeitspflicht entsprochen (vgl. Buchanan 2004: 298).

Grundsätzlich sprechen also gute Gründe für die Etablierung bzw. den Erhalt globaler Governance-Institutionen und völkerrechtlicher Strukturen. Ob diese jedoch legitim sind, sei nach weiteren Kriterien zu bestimmen. Im Falle globaler Governance sei mit dem Begriff der Legitimität das Recht zu Regieren gemeint, konkret

„[...] understood to mean both that institutional agents are morally justified in making rules and attempting to secure compliance with them and that people subject to those rules have moral, content-independent reasons to follow them and/or to not interfere with others' compliance with them.“ (Buchanan/Keohane 2009: 35)

Um ein angemessenes Legitimitätsverständnis für den globalen Raum zu entwickeln, gelte es, gewisse Vorüberlegungen einzubeziehen. Zum einen müsse die Legitimitätskonzeption auf einer vernünftigen Basis normativer Begründungsmotive bestehen, die trotz der Fortdauer signifikanter normativer Uneinigkeit für die globale Masse erreichbar sei (1), ferner müsse zwischen Legitimität und Gerechtigkeit differenziert werden, wobei dennoch gelte, dass extreme Ungerechtigkeit nicht mit Legitimität vereinbar sei (2). Drittens gelte es den Verantwortungskanal zu reflektieren, welcher insbesondere auf der laufenden Zustimmung demokratischer Staaten basiere und als notwendige Anforderung an die Legitimität zu verstehen sei (3). Zudem sei zwar die Autorisierung durch einen globalen Demos keine notwendige Bedingung, dennoch müsse das demokratische Prinzip Beachtung finden (4). Fünftens müsse der dynamische Charakter globaler Institutionen beachtet werden, schließlich können sich nicht nur die Mittel, sondern auch die Ziele verändern (5) und letztens müsse die permanente Zustimmung durch demokratische Staaten durch weitere Instrumente der Verantwortung und Rechenschaft („accountability“) ergänzt werden (6) (vgl. Buchanan/Keohane 2009: 40 f.). Schließlich entwerfen die Autoren

eine Legitimitätskonzeption, die die Vorbedingungen zu erfüllen verspricht. Nach dem “complex standard of legitimacy” ist eine globale Governance-Institution legitim, wenn sie folgende Definition erfüllt:

„First, global governance institutions should enjoy the ongoing consent of democratic states. That is, the democratic accountability channel must function reasonably well. Second, these institutions should satisfy the substantive criteria of minimal moral acceptability, comparative benefit, and institutional integrity. Third, they should possess the epistemic virtues needed to achieve the on-going contestation and critical revision of their goals, their terms of accountability, and ultimately their role in a division of labor for the pursuit of global justice, through their interaction with effective external epistemic agents.” (Buchanan/Keohane 2009: 59)

Die Konzeption enthält das notwendige Kriterium der staatlichen Zustimmung, daneben drei substanzielle Kriterien: Eine mindestens minimale moralische Annehmbarkeit, einen komparativen Vorteil und das Element der institutionellen Integrität. Eine Institution, die schwere Ungerechtigkeit (d.h. schwere Menschenrechtsverletzungen) bedingt, sei nicht legitim und nicht zu unterstützen (vgl. Buchanan/Keohane 2009: 43). Nach Buchanan ist „the moral foundation for the international legal order [...] the (limited) obligation to help ensure that all persons have access to institutions that protect these basic human rights” (Buchanan 2004: 4 f.). Politische Entitäten seien demnach legitim „only if they achieve a reasonable approximation of minimal standards of justice, again understood as the protection of basic human rights” (Buchanan 2004: 5). Zudem müsse die Institution einen komparativen Vorteil haben, das heißt zu Resultaten führen, die nicht auf anderen, existierenden Wegen erreicht werden können. Nach dieser instrumentellen Rechtfertigung wird die Legitimität einer Institution fragwürdig, sobald eine institutionelle Alternative denkbar sei, die größeren Nutzen habe und ohne exzessive Kosten etabliert werden könne sowie ebenfalls das moralische Minimalkriterium erfülle (vgl. Buchanan/Keohane 2009: 47). Zuletzt sei Legitimität von institutioneller Integrität abhängig. Sei eine starke Disparität zwischen tatsächlicher Performanz und selbstbestimmten Prozessen oder Zielen zu verzeichnen, so könne nicht von einer legitimen Institution gesprochen werden (vgl. Buchanan/Keohane 2009: 47).

Zudem bedarf es nach Buchanan und Keohane einer Deliberation über das Verständnis der Verantwortlichkeit selbst:

„Because what constitutes appropriate accountability is itself subject to reasonable dispute, the legitimacy of global governance institutions depends in part upon whether they operate in such a way as to facilitate principled, factually-informed deliberation about the terms of accountability.” (Buchanan/Keohane 2009: 53)

Ihr Entwurf institutioneller Legitimität ist demnach sowohl ein dynamisches als auch relationales Konzept, dessen Verwirklichung im internationalen Rechtssystem durch die Kreation neuen Gewohnheitsrechts, durch Modifikation der internationalen Rechtsregeln innerhalb des VN-Kontexts oder durch Etablierung eines alternativen vertragsbasierten Regimes außerhalb des VN-Rahmens zu erreichen sei (vgl. Buchanan 2004: 446).

3.1.3 Prüfung der Adäquatheit

Die souveränitistischen Entwürfe völkerrechtlicher Legitimität gilt es im Folgenden anhand der vorab entwickelten Adäquatheitskriterien kritisch zu vermessen um etwaige Schwachstellen aufzuzeigen.

In substanzieller Hinsicht forderte ich oben, dass völkerrechtliche Legitimitätskonzeptionen den Menschen als normativen Ausgangspunkt verstehen müssen. Beide hier diskutierten Autoren scheinen das Individuum, zumindest bei anfänglicher Betrachtung und explizit neben dem Staat, als zentrale Bezugsfigur zu positionieren. Bei Buchanan wird das Individuum implizit, d.h. vermittelt über die Menschenrechte als grundlegendes Schutzgut und als Inhalt der Gerechtigkeit einbezogen, Pavel betont den originären Status des Individuums als Principal, der die Direktion des Rechtskomplexes bestimme. Problematisch erscheint jedoch, dass Buchanan es in toto versäumt, den Kernbestand der elementaren Menschenrechte, der seine Konzeption der Gerechtigkeit auszeichnet, zu definieren. Pavels Verständnis der Rechte des Principals bleibt zudem auf *ius cogens* reduziert. Damit wird zum einen die individualrechtliche Ausrichtung des Vorhabens nicht konsequent zu Ende gedacht. Eine Theorie, in welcher das Individuum als Ausgangspunkt firmiert, verlangt mehr, als den Schutz der Kernmenschenrechte als Zielwert zu implementieren und ihn als rechtlichen Output zu verlangen. So bleibt das Individuum in den vorgestellten Entwürfen nur Output-relevante Kategorie und passiver Rechtsrezipient, die Einbindung des Individuums als autonomes Rechtssubjekt bleibt

höchstens vage angedacht (vgl. Parlett 2011: 358ff.), ein staatsunabhängiges ‚Recht auf Rechte‘, d.h. eine politische Subjektivierung im überstaatlichen Bereich wird nicht erörtert. In Anlehnung an Anne Peters müsse ein solches „wegen seines emanzipatorischen Potentials“ allerdings als „fundamental für eine zeitgenössische Völkerrechtsordnung“ verstanden werden (Peters 2014: 385). Grundsätzlich bleibt die legitime Position des Individuums reichlich unbestimmt. Eine konsequent auf das Individuum ausgerichtete Theorie legitimen Völkerrechts müsste daneben auch außerhalb des Kernmensenrechtsbestands Anwendung finden können. Das System globalen Regierens ist und wird zukünftig nicht auf die Kernmensenrechte beschränkt sein, vielmehr wird die Koordination einer breiten Palette politischer und rechtlicher Gegenstände auf der internationalen, transnationalen und supranationalen Ebene stattfinden; es werden Bereiche inkludiert werden, die bis dato nicht in den Menschenrechtsdiskurs einbezogen wurden. Dass ius cogens auch zukünftig den Kern der elementaren Rechte ausmacht, ist unzweifelhaft, allerdings sind für eine moderne Konzeption völkerrechtlicher Legitimität auch Bereiche wie Digitalisierung, Cybersecurity und Künstliche Intelligenz zunehmend von Relevanz, schlicht, weil sie im internationalen Vergleich deutlich verschiedene rechtliche Rahmungen und gesellschaftliche Implikationen er- und enthalten. So muss bspw. gefragt werden, wie angesichts einer innovationsstarken, staatlich-gelenkten Wirtschaft Chinas, die auf unbegrenzte Datenpools zurückgreifen kann und diese auch im Sinne eines Social-Credit-Systems politisch fruchtbar macht, völkerrechtlich reagiert werden sollte; wie Unternehmensstärke, Verbraucherschutz und Innovation ausbalanciert werden können. Darüber hinaus ließe sich kritisch anmerken, dass beide Autoren eine substanzielle Auseinandersetzung mit potenziellen Kollisionsfällen zwischen verschiedenen elementaren Menschenrechten exkludieren, jene aber mit zunehmender Anzahl internationalrechtlich reglementierter Policyfelder zunehmen werden.

Im Hinblick auf das funktionale Kriterium, welches fordert, dass eine Konzeption völkerrechtlicher Legitimität als Schablone bzw. Maßstab für Vergleich und Kritik dient, lassen sich die vorgestellten Entwürfe ebenfalls kritisch diskutieren, zum einen hinsichtlich des abgedeckten Spektrums an Themenfeldern, zum anderen hinsichtlich der Positionierung zwischen den Koordinaten nicht-ideale und ideale Theorie. In Anlehnung an die zuvor bereits angemerkte thematische Engführung, kann hinsichtlich des erstgenannten Punktes erkannt werden, dass Buchanans Legitimitätskonzeption für das ausgewählte Fallbeispiel (Sezession/Selbstbestimmung) zwar funktioniert, es tatsächlicher Handlungsanleitung über das Fallbei-

spiel hinaus jedoch entbehrt. Wie in concreto andere Politikfelder regiert und gestaltet werden sollten, damit sie als legitime Rechtsstrukturen anerkannt werden können, bleibt unbestimmt. Die Formulierung, legitim sei eine Institution, solange sie am Ziel der Gerechtigkeit orientiert bleibe, bleibt abstrakte Formel. Ähnlich ließe sich auch an Pavels Entwurf kritisch herausarbeiten, dass die Frage, welche legitime Rolle internationalen Institutionen bzw. dem Völkerrecht in Gebieten, die zwar transnationaler Verhandlung bedürfen, aber nicht unmittelbar ius cogens bzw. die Kernmensenrechte berühren, zukomme, ungeklärt bleibt. Nach Pavel greift der internationale Agent nur dann legitim ein, wenn eine Verletzung des ius cogens vorliege, entsprechend entstehe Legitimität gleichzeitig aus der staatlichen Zustimmung und aus der Unanfechtbarkeit der geschützten Normen.

Zusätzlich lässt sich beiden Entwürfen vorwerfen, dass keine Balance zwischen idealtheoretischen Grundprinzipien und nichtidealer Konzeption erreicht wird. Zwar erfolgt in beiden Werken die Benennung eines Anspruchs an das Werk, in beiden Fällen scheint der Anspruch allerdings nicht erreicht: Pavel möchte in ihrem Werk keine rein idealtypische Weltordnung entwerfen, sondern die Entwicklung eines legitimen Institutionengefüges auf Basis eines Verständnisses des empirischen Status Quo skizzieren. Normative Modelle profitieren von einem verantwortungsvollen Einbezug tatsächlicher institutioneller Begebenheiten (vgl. Pavel 2015: xiii, 88). Ähnlich wie in Pavels Werk, liegt auch Buchanans (und Keohanes) Ansatz der Anspruch zugrunde, sich in einer Welt, gekennzeichnet durch eine „diversity of normative standpoints“ (Buchanan/Keohane 2009: 30), verwirklichen zu lassen. Es sei sinnvoll, minimalistische Theorieentwürfe zu konzipieren, da eine normative Theorie, insofern sie tatsächlich Potenzial für die praktische Anwendung bergen solle, „should not be so utopian as to be self-defeating“ (Buchanan 2004: 268). Darin ausgedrückt ist auch die grundsätzliche Kritik an vielen zeitgenössischen Arbeiten der politischen Philosophie, denen immer wieder vorgeworfen wird, „[to be] defective because it is of little (possibly no) practical help“ (Valentini 2012: 654). Allerdings bleibt fraglich, ob Buchanans idealtheoretisch ausgerichtetes Werk und Pavels nicht-ideale Konzeption als Vergleichsschablone und als Reformempfehlung dienen können. Buchanans Vorschlag, Parallelstrukturen zu den VN zu installieren, die mit ähnlich bis größerer Einflussstärke ausgestattet würden, wird von ihm wenig kritisch (bis gar nicht) hinterfragt und nicht auf seine Verwirklichungschancen geprüft. Der idealtheoretische Kern bleibt bis zuletzt erkenntlich. Pavels Entwurf dagegen ist nicht mehr als die Rechtfertigung bestehender Strukturen, Reformvor-

schläge sind nur peripher enthalten. Zwei – zusammenhängende – Aspekte des Pavel'schen Theorieentwurfs bedürfen zur Erklärung dieser Behauptung einer verstärkten Problematisierung: Der Staat als „primary agent“ und der Status Quo als Fixpunkt. Pavels Idee ist durch eine starke Konzentration auf den Status Quo gekennzeichnet, sie schreibt: „The starting question for judging feasibility must be: Can the principles and values of this theory be achieved in an institutional system to which we can get from where we are today without prohibitive costs?“ (Pavel 2015: 90) Die als Ausgangspunkt gestaltete Fragestellung scheint logisch, ihr Nutzen in einem Feld, dem immer wieder Realitätsferne und Zwecklosigkeit vorgeworfen wird, nicht zu unterschätzen. Eine nicht-ideale Theorie zu entwerfen, die „path-dependent, sensitive to the institutional context to which [it applies, KH]“ (Pavel 2015: 91) ist, kann argumentativ gestützt werden. Doch welchen Nutzen hat eine Theorie, die sich nicht vom Status Quo abhebt? Pavel selbst erkennt, dass „[a]n institutional scheme without a central authority describes fairly closely the current situation in international law“ (Pavel 2015: 141). Der „secondary agent“ in Form eines pluralistischen Netzes internationaler Institutionen besteht, diese spielen – de jure – auch eine Rolle in der Verteidigung des ius cogens; Gewohnheitsrecht gilt ebenfalls für Staaten, die nicht explizit ihre Zustimmung bekannt gegeben haben. Pavels Entwurf scheint somit nicht mehr als eine theoretische Verteidigung der völkerrechtlichen Strukturen, wie sie aktuell bestehen. Dass allerdings auch der vorherrschende institutionelle Pluralismus auf internationaler Ebene nicht zu einem – de facto – umfassenden Schutz des individuellen Lebens und der Sicherheit der Bürger führt, wird von Pavel nicht thematisiert.

Eng damit verknüpft ist die Position des Staates in Pavels Ansatz. Die Existenz staatlicher Strukturen bedingt; Pavel argumentiert, dass „when intervening to protect basic rights at the international level, the existence of a system of states changes the conditions in which coercive interference is justified“ (Pavel 2015: 98). Der Staat bleibt bei Pavel erste Instanz. Staaten seien durch eine lange Geschichte zu legaler Geltung gekommen, diese müsse bewahrt bleiben, um die legitimen Erwartungen der Bürger an den gewöhnlichen politischen Prozess nicht zu enttäuschen (vgl. Pavel 2015: 100 f.). Eine komplette Transformation aller institutionellen und rechtlichen Fakten würde die Erwartungssicherheit der Bürger radikal zerstören sowie abrupte Verhaltensmodifikationen verlangen und dadurch eine erhebliche Herausforderung für die Stabilisierung der neuen institutionellen Struktur darstellen (vgl. Pavel 2015: 107). Auch diese These scheint berechtigt, die Kraft der Sozialisierung und Gewohnheit nicht zu unterschätzen.

Dennoch bleibt Raum für Kritik. Zum einen wird wenig klar zwischen dem Staat inklusive der Gliederung der Erdoberfläche in politisch-territoriale Einheiten als Idealtypus und den Staaten als tatsächlich bestehende Gebilde unterschieden. Während das Staats-Modell als Ideal mit den angeführten Argumenten verteidigt werden könnte, sei in Frage gestellt, inwiefern bspw. das Ancien Régime durch Stützung auf die lange französische Geschichte zu rechtfertigen war, insbesondere, da die Bürger durch die französische Revolution selbst jene radikale Modifikation herbeiführten und jegliche Erwartungssicherheit terminierten.

Im Anschluss daran ließe sich beiden Autoren vorwerfen, dass sie hinter ihren eigen gesetzten Ansprüchen bzw. Aufgaben zurückbleiben. Ziel von Buchanans Werk sei es, die moralischen Grundlagen des Völkerrechts zu bestimmen. Die Vollständigkeit seiner Moraltheorie kann aber angesichts der Ausklammerung von wichtigen Teilbereichen der internationalen Grundstruktur bzw. der Koordinationsaufgaben eines Völkerrechts heute, bspw. Fragen zu globaler Migration oder zukünftigen Problemfeldern wie bspw. Digitalisierung, angezweifelt werden. Auch Pavels Ausgangsfrage: „What kinds of international institutions should there be and how can they emerge consistent with respecting some minimal moral baseline?“ (Pavel 2015: xii), scheint nur in Teilen beantwortet, wie zuvor gezeigt.

Das letzte Kriterium der Vorüberlegungen verweist auf die Notwendigkeit, die spezifischen Modi des Völkerrechts in Legitimitätskonzeptionen einzubeziehen. Dazu gehören bspw. folgende Charakteristika, wobei hier bis dato nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird: In Abweichung zu nationalstaatlichen Rechtssystemen, welche auf einem Monopol der legitimen Gewaltsamkeit als Mittel zur Rechtsdurchsetzung basieren, findet völkerrechtliche Autoritätsausübung ihr Medium vorrangig in weichen Sanktionierungsmechanismen, ist mit stärkeren Instabilitäten und Koordinationslücken im Rechtssystem konfrontiert, bedarf Flexibilitätsanstrengungen angesichts zukünftiger Unsicherheiten und steht vor der Notwendigkeit alternativer legitimer prozeduraler Abläufe, die keine Demokratisierung des Völkerrechts fordern. Einen Mangel intersektoraler Koordination attestiert auch Zürn der internationalen Ebene:

„Das Netzwerk internationaler Institutionen ist [...] weitgehend unkoordiniert. Es handelt sich um ein komplexes Patchwork von sektoralen Jurisdiktionen, die zwar getrennt gedacht sind, in der Praxis aber nicht selten kollidieren. Jede Autorität hat ihre eigenen Normen und Regeln entwickelt, und die Mitgliedschaften variieren von Bereich zu Bereich.“ (Zürn 2012: 58)

An die daran anschließende Forderung, das Völkerrecht um entsprechende Koordinationsinstitutionen zu ergänzen, scheint Buchanan anzuschließen, wenn er ein Gremium außerhalb des VN-Rahmens fordert, dass in gewissen Fällen, Entscheidungen herbeiführen darf. Allerdings scheint sein Vorschlag, ein Gremium mit exklusiver Mitgliedschaft zu installieren, ähnlich der G8 oder G20, fragwürdig. Den Faktor weicher Sanktionierung blenden beide Autoren aus; der Frage nach prozeduraler bzw. Input-orientierter Legitimität dagegen gehen sie nach. Dabei negieren beide Entwürfe zwar die Utopie kosmopolitischer bzw. supranationaler Demokratie; entwerfen allerdings auch kein Alternativkonzept, bleiben stattdessen stark und ausschließlich dem Kriterium staatlich-demokratischer Strukturen verpflichtet.

3.2 Kosmopolitische Demokratie

Nach Seyla Benhabib und David Álvarez ist die Kosmopolitische Demokratie „one of the key political concepts of our time“ (Benhabib/Álvarez 2015: 746).⁴³ Die Debatte zu globaler Demokratie zielt auf eine angemessene Verortung des Begriffs der Demokratie in Zeiten der Globalisierung – „[t]he proper ‚home‘ of politics and democracy becomes a puzzling matter“ (Held 1999: 100) – und versucht, die Demokratie vom Nationalstaat auf eine überstaatliche Ebene zu verlagern, um auf transnationale und globale Governance-Strukturen zu reagieren (vgl. Erman 2011: 468 f.) und unzulässige Ausschlüsse vom politischen Entscheidungsprozess zu minimieren (vgl. Benhabib/Álvarez 2015: 746). Der Staat erscheine „both too big and too small“ (Bohman 2010: 3) angesichts derzeitiger Herausforderungen: Zu groß, um die für das demokratische Ideal erforderliche Loyalität zu generieren; zu klein, um eine Vielzahl sozialer Probleme zu lösen (vgl. Bohman 2010: 3). Stattdessen wird nach überstaatlichen Konzeptionen für Demokratie gesucht. Demokratische Selbstbestimmung auf einer überstaatlichen Ebene lasse sich letztlich auf die Prämisse zurückführen, dass „anyone who is affected or subjected to a political decision (or law), has the free and equal possibility of participating (directly or indirectly) in egalitarian decision-making about it“ (Erman 2011: 469). Das Prinzip der Inklusivität wird in verschiedenen Konzeptionen zum Ausdruck ge-

43 Für die Verknüpfung zu Immanuel Kant und eine grundlegende Einführung in die relevanten Werke zum Kosmopolitismus, vgl. Teil 2.3.3.1.3 *Kantische Tradition: Kosmopolitismus im Völkerrecht*.

bracht.⁴⁴ Grundlegend für Entwürfe dieses Paradigmas ist die direkte Übersetzung des Prinzips demokratischer Selbstbestimmung auf eine überstaatliche Ebene; die internationale Herrschaftsordnung rechtfertigt sich in diesem Sinne durch die demokratische Autorisierung der betroffenen Weltbürger, „sovereignty per se [though] is no longer a straightforward guarantee of international legitimacy“ (Held 1999: 101).

3.2.1 D. Archibugi/D. Held: Der institutionelle Kosmopolitismus

Daniele Archibugi und David Held können als ‚Väter‘ der kosmopolitischen Demokratie bezeichnet werden;⁴⁵ mit ihren Entwürfen wollen sie dem zeitgenössischen Paradoxon begegnen, wonach „the collective issues we must grapple are [sic!] of growing extensiveness and intensity and yet the means for addressing these are weak and incomplete“ (Held 2010 c: 293). Die Aufgabe laute folglich, die strukturellen Grenzen der gegenwärtigen politischen Konstellationen zu erkennen, um akute Problemlagen institutionell zu lösen (vgl. Held 2010 c: 304). Die von den Autoren in mittlerweile zahlreichen Publikationen vorgeschlagene Lösung ist die „creation of diverse sites and levels of democratic fora“ (Held 2010 c: 305), welche „mutually autonomous but complementary“ (Archibugi 2010: 318) seien:

„In this model bounded political communities lose their role as the sole centre of legitimate political power. Democratic politics and decision-making are thought of as part of a wider framework of political interaction in which legitimate decision-making is conducted in differ-

44 Benjamin Boudou bietet einen konzentrierten Überblick über mögliche weitere Formen der Inklusivität; er diskutiert die Ideen reziproker Repräsentation, selbsternannter Repräsentation, transnationaler Parlamente sowie Ombudspersonen und symbolische Institutionen (vgl. Boudou 2019: 8ff.).

45 Daneben beschäftigten sich auch Otfried Höffe, Thomas Pogge oder Jürgen Habermas bereits früh mit der Idee kosmopolitischer Demokratie. Auch sie könnten berechtigterweise als ‚Väter‘ der Diskussion bezeichnet werden. Daniele Archibugi Werke und David Helds Auseinandersetzungen werden hier gemeinsam verhandelt und als ‚einheitliches‘ Modell vorgestellt. Tatsächlich liegen ihre Ideen derart eng beieinander, dass die Gemeinsamkeiten die vorhandenen Unterschiede bei weitem übertreffen, sodass eine getrennte Betrachtung nicht nur zu unerwünschten Redundanzen führen würde, sondern auch der wechselseitigen Bearbeitung des Themas durch die beiden Autoren nicht gerecht würde.

ent loci of power within and outside the nation-state.” (Held 2010 a: 19)⁴⁶

Der Vorschlag zielt auf die internationale Anwendung der demokratischen Prinzipien in Form verschiedener Institutionen, „which enable the voice of individuals to be heard in global affairs irrespective of their resonance at home“ (Archibugi 2003 a: 8). Letztlich müsse das demokratische Ideal auf drei verschiedenen, aber miteinander verbundenen Ebenen verwirklicht werden: innerhalb des Staates, zwischen den Staaten und auf einem globalen Level (vgl. Archibugi 2003 a: 8). Nur durch den „politischen Kosmopolitismus“ (Held 2010 a: 105)⁴⁷ lasse sich das Phänomen der Globalisierung mit dem Ideal der Demokratie verbinden, schließlich zeige sich dato, dass die Demokratie durch die Globalisierungsprozesse Gefahr laufe, ausgehöhlt zu werden (vgl. Archibugi 2003 b: 261).⁴⁸ Damit gehe jedoch keine Aufforderung zum Rückbau staatlicher Macht bzw. Entscheidungskapazitäten einher, vielmehr gehe es darum politische Institutionen auf regionaler und globaler Ebene als notwendige Ergänzungen zu den staatlichen Foren zu entwickeln und etablieren (vgl. Held 2010 c: 306). Archibugi und Held plädieren für den Erhalt und die Bedeutung von Nationalstaaten, ergänzen diese jedoch um weitere Ebenen der Governance, um globale Fragen in angemessenen Foren diskutieren zu können.⁴⁹ Im Zentrum des Vorschlags steht die kosmopolitische Forderung nach einer inter-

46 David Held bezeichnet dieses Model als „cosmopolitan model of sovereignty“ (Held 2010 a: 18).

47 David Held stellt dem politischen Kosmopolitismus drei weitere institutionelle Dimensionen des Kosmopolitismus hinzu: einen rechtlichen Kosmopolitismus, d.h. das „ideal of a global legal order in which people can enjoy an equality of status with respect to the fundamental institutions of the legal system“ (Held 2010 a: 104), einen wirtschaftlichen und einen kulturellen Kosmopolitismus.

48 Als beispielhafte Phänomene verweisen die Autoren auf internationale Wirtschaftskräfte und globale Umweltkatastrophen: „[...] the autonomy of democratically elected governments has been, and is increasingly, constrained by sources of unelected and unrepresented economic power“, „Environmental problems and challenges are perhaps the clearest and starkest examples of the global shift in human organization and activity, creating some of the most fundamental pressures on the efficacy of the nation state and state-centric democratic politics“ (Held 1999: 98 f.).

49 Gleichzeitig erkennen die Autoren an, dass ihr Vorschlag langfristig, „necessarily implies that states will have to allow, on a consensual basis, the world community to interfere in their internal affairs. In the long term, this process cannot but undermine the nature of the modern state, founded as it is on domination over a given territory and population“ (Archibugi 1995: 156).

nationalen „Assembly of the Peoples, [...] which would directly represent citizens rather than their governments“ (Archibugi 1995: 123) und die damit einhergehende Verleihung kosmopolitischer Bürgerschaft, welche ein Minimum an Rechten und Pflichten gegenüber kosmopolitischen Institutionen enthalte (vgl. Archibugi 2010: 321). Der institutionelle Modus einer Assembly of the Peoples ermögliche, dass „citizens of the planet may discuss the problems and take the decisions that shape their destiny“ (Archibugi 1995: 157). Ob eine bestimmte politische Entscheidung durch jene Versammlung oder auf einer anderen Regierungsebene getroffen werden solle, bestimme sich nach der inhaltlichen Betroffenheit. Angesichts der komplexen Strukturen der vernetzten Welt seien abgegrenzte politische Bereiche (Stadt, Region, Staat) für gewisse Fragen die angemessenen Orte, andere Themen jedoch (bspw. Klimawandel, Finanzmarktregulierung, Infektionskrankheiten) müssen auf einer übergeordneten Ebene verhandelt werden (vgl. Held 2010 a: 106).

„Deliberative and decision-making centres beyond national territories are appropriately situated when those significantly affected by a public matter constitute a cross-border or transnational grouping, when ‚lower‘ levels of decision-making cannot manage and discharge satisfactorily transnational or international policy questions, and when the principle of democratic legitimacy can only be properly redeemed in a transnational context.“ (Held 1999: 106)

Neben dem Staat stellen auch die Vereinten Nationen eine bereits bestehende Institution dar, welche die Autoren erhalten, aber verändern wollen: „I believe that a central role should be given to the United Nations organization in the transition towards a new world order. It is neither realistic nor useful to imagine a more democratic global governance without assigning a principal role to the UN“ (Archibugi 1995: 122). Die vorgestellte Assembly of the Peoples lasse sich leicht als zweite Generalversammlung der Vereinten Nationen implementieren, dazu müsse die bestehende Konstellation kaum verändert werden. Doch wie lässt sich die konkrete Repräsentationsstruktur einer derartigen Versammlung imaginieren? Der Frage nach der Art der Repräsentation auf globaler Ebene begegnen die Autoren mit verschiedenen Vorschlägen: Einer lässt sich als Analogie zum Europäischen Parlament begreifen: „a number of deputies for every country roughly proportionate to its population, [if necessary] ‚corrected‘ to safeguard the populations of the smallest countries“ (Archibugi 1995: 143). Andere Vorschläge entwerfen beratende Versammlungen anerkannter Nichtregierungsorganisationen oder gemischte Delegationen aus Regie-

rung und Opposition der verschiedenen Länder (vgl. Archibugi 1995: 143). Im Kern gehe es darum, dass

„each person as a subject of equal moral concern, capable of acting autonomously with respect to the range of choices before them and able, through democratic organization and institutions, to take into account and weigh the claims of each person seriously affected by the decisions they take or do not take.“ (Held 2010 a: 98)

Der konzeptionelle Kern des demokratischen Kosmopolitismus lasse sich über bestimmte Prinzipien erschließen: Gleichwertigkeit und Würde eines jeden Menschen, Handlungsfähigkeit („active agency“), persönliche Verantwortung und Rechenschaftspflicht, Zustimmung, kollektive Entscheidungsfindung, Inklusivität und Subsidiarität, Nachhaltigkeit sowie Vermeidung großen Leids (vgl. Held 2010 a: 97 f.). Die vorgestellten institutionellen Modi erfüllen jene Prinzipien und seien damit „the appropriate basis of legitimate public power“ (Held 2010 a: 99).

„[S]tates can no longer be, and can no longer be regarded as, the sole centres of legitimate power within their own borders, as is already the case in diverse settings. States need to be articulated with, and relocated within, an overarching democratic law. Within this framework, the laws and rules of the nation state would be but one focus for legal development, political reflection, and mobilization. [...] Particular power centres and authority systems would enjoy legitimacy only to the extent that they upheld and enacted democratic law.“ (Held 1999: 106)

Gleichzeitig sei jeder einzelne Bürger in der Pflicht, eine aktive Rolle einzunehmen und zwar in doppelter Hinsicht – innerhalb des Staates, dem er angehört und innerhalb der Welt, in der er lebt (vgl. Archibugi 2003 b: 264).

3.2.2 L. Cabrera: Der demokratische Weltstaat

Luis Cabrera entwickelt einen Vorschlag institutionellen Kosmopolitismus, der wahrscheinlich als engste Annäherung an die Idee eines demokratischen Weltstaats gelesen werden kann (vgl. Benhabib/Álvarez 2015: 747). Im Gegensatz zu dem dezentralen System mehrstufiger Demokratie nach Archibugi und Held, erscheint Cabreras Ansatz stärker integrativ und auf die Idee einer verbindenden Bürgerschaft ausgerichtet. Sein institutioneller Ansatz einer globalen Bürgerschaft (global citizenship) knüpft an

Aspekte derzeit verwirklichter globaler Bürgerschaft an und untersucht Mittel, um zu einer umfassenderen Bürgerschaftspraxis, inklusive Individualpflichten im globalen Kontext zu gelangen.⁵⁰ Den Ausgangspunkt seiner Argumentation findet Cabrera in der Diagnose einer Notwendigkeit „for rights-protecting institutions of fully global scope“ (Cabrera 2010: 66), welche auf der Erkenntnis gründet, dass das bestehende System wesentliche Mängel hinsichtlich der weltweiten Grundrechtssicherung aufweise (vgl. Cabrera 2010: 62). Menschenrechte als „a type of justified claim[s] made on others within a context of moral equality [are] claim[s] corresponding to a human interest vital enough that it deserves special protection and obligates others to help provide that protection“ (Cabrera 2010: 34). Im Status Quo komme es vielerorts zu eklatanten Menschenrechtsverletzungen und das im Hinblick auf „rights of the person, legal rights, political rights, economic and social rights and communal rights“ (Cabrera 2010: 39). Dieses Defizit könne als normative Grundlage verstanden werden; es sei nicht die Interdependenz des gegenwärtigen globalen Systems, dass die Forderung nach globaler Bürgerschaft begründe, sondern vielmehr das Potenzial entsprechend konstituierter Institutionen, Menschenrechte effektiv durchzusetzen (vgl. Cabrera 2010: 33).⁵¹ Das Defizit lasse sich letztlich nur durch eine globale Konstitutionalisierung der Rechte und des Rechts sowie globale Staatsbürgerschaft ausgleichen:

„[...] in order to overcome the specific obstacles to securing fundamental rights inherent to a sovereign states system, significant institutional transformation and creation above the state would very likely be needed. States and substate regional bodies would be embedded in regional organizations, which themselves would be embedded in global

-
- 50 Cabrera identifiziert drei Kategorien an Pflichten: (1) Mitwirkungspflichten, wonach Einzelne aufgefordert sind, selbstständig dazu beizutragen, Lücken im Rechtsschutz für Nichtmitglieder der spezifischen politischen Gemeinschaft zu schließen, (2) Pflichten zur Kostenübernahme („accommodation duties“) des globalen Verteilungsregimes und (3) institutionelle Fürsprachepflichten (vgl. Cabrera 2010: 4).
- 51 An anderer Stelle führt er dazu konzentriert aus: „The approach developed here views institutions as vital for the protection of human rights, because they have the potential to provide full coverage for all individuals in a given set, and to obtain full compliance from all with duties corresponding to others‘ rights“ (Cabrera 2010: 4).

political institutions, [...]” (Cabrera 2010: 69, vgl. auch Cabrera 2004: 94 f.)⁵²

So entstehe ein mehrstufiges Verfassungssystem einer repräsentativen demokratischen Regierung, dessen spezifischen institutionellen Formen und Praktiken in einem evolutionären Integrationsprozess aus sich selbst heraus entstehen (vgl. Cabrera 2010: 96). Im Kern entwickelt Cabrera ein Modell globaler vertikaler Integration und Konstitutionalisierung auf Basis der Prinzipien von Suprematie und Subsidiarität: „Law, rules and judgments made at the highest level are binding, according to a principle of supremacy“ (Cabrera 2004: 96). Sein Modell kosmopolitischer Demokratie konkretisiert Cabrera in Anlehnung an transnationale Entwicklungen auf europäischer Ebene⁵³ am Beispiel der WTO:

„Advocated here is the adoption of a broad principle of democratic symmetry in WTO governance, under which the impact of the organization’s governance activities on those within states – both those included in and those currently excluded from membership – would be more closely matched to the input afforded them at the suprastate level, ultimately through a strongly empowered WTO parliamentary assembly.“ (Cabrera 2010: 213)

Das Prinzip demokratischer Symmetrie könne als Zielsetzung und gleichzeitig als Leitgedanke der notwendigen Transformation fungieren; es gehe darum, Einzelpersonen mit partizipativen Möglichkeiten auf supranationaler Ebene auszustatten und sie dadurch als Mitglieder eines im Entstehen begriffenen globalen Bürgerschaftssystems einzusetzen (vgl. Cabrera 2010: 213). Symmetrisch sei das System insofern, als die Betroffenen des politischen Outputs auch Teilnehmer des demokratischen Inputs seien; entsprechend fordert Cabrera die Bereitstellung von Mitteln für alle Mitglieder

52 An anderer Stelle führt er aus: „I argue that, while an emphasis on such natural duties gives strong reasons to support the creation of rights-protecting political institutions, we should not presume that the duties halt at domestic boundaries. In fact, because of specific biases that arise within a sovereign states system, the scope of rights-protecting institutions should extend well beyond current states” (Cabrera 2010: 6).

53 „Overall, important insights can be gained from the evolution of European integration and the trans-state practice of European citizenship for other regions, as well as for the global level“ (Cabrera 2010: 210). „The resulting institutions would, over time, constitute a framework within which an actual practice of global citizenship could be realized. The current European Union represents an incomplete but potentially very important model” (Cabrera 2010: 4).

der globalen Gemeinschaft, um Vorschläge für Rechtsvorschriften einzureichen, Verwaltungshandeln formell anzufechten, Themen in die politische Agenda einzuspeisen und eigene Interessen zu vertreten (vgl. Cabrera 2010: 222). Letztlich sei es unerlässlich, dass der Einzelne in die Lage versetzt werde, einen substantiellen Beitrag zur spezifischen Politikgestaltung zu leisten (vgl. Cabrera 2010: 225). Dies, so Cabrera, sei in Form parlamentarischer Vertretungen am besten zu erreichen; sein entsprechender Vorschlag lautet letztlich wie folgt:

„The gradual strengthening of a WTO assembly, with the longer-term goal being the creation of a body that could exercise co-decision powers roughly analogous to those of the current European Parliament, would go some way toward helping to match input to impact in WTO governance. It would represent solid movement toward the transformation of an existing institution into one in which aspects of a concrete, more participatory global citizenship could be practiced.” (Cabrera 2010: 237)

Die auch jenem Vorschlag zugrundeliegende Aufgabe sei es, mit Catherine Colliot-Thélène,

„[c]’est dans le contexte de cette pluralisation des pouvoirs qu’il convient d’apprécier les chances encore ouvertes aujourd’hui à la citoyenneté démocratique, c’est-à-dire à l’exigence égalitaire. Une manière commode d’aborder le problème consiste à supposer la formation d’une ‚société civile mondiale‘ destinée à jouer un rôle analogue, face aux instances de domination du monde globalisé, à celui de la société civile des démocraties libérales: à exercer les fonctions de contrôle, de légitimation et de contestation dans lesquelles se manifeste la puissance du pouvoir constituant.” (Colliot-Thélène 2010: 186)

Luis Cabrera löst die Frage nach einer „société civile mondiale“ (zivile Weltgesellschaft) in einer Forderung nach globaler Bürgerschaft auf, die er wiederum in repräsentativen Foren parlamentarischer Demokratie auf überstaatlicher Ebene verwirklicht sieht. Das Konzept der institutionellen globalen Bürgerschaft fordere letztlich die Befähigung des Bürgers (a) internationale Grenzen oder interne Grenzen einer differenzierten Bürgerschaft zu überschreiten, (b) um zur Sicherung der Menschenrechte beizutragen und (c) mitzuwirken, ein moralisch vertretbares System globaler Institutionen einzuführen (vgl. Cabrera 2010: 259).

3.2.3 Prüfung der Adäquatheit

Die Modelle kosmopolitischer Demokratie versuchen das Prinzip demokratischer Selbstbestimmung mit den gegenwärtigen Phänomenen der Globalisierung ins Gespräch zu bringen und eine legitime Form des Regierens für das 21. Jahrhundert zu entwickeln. Die für beide Ansätze fundamentale Idee eines Weltparlaments, innerhalb dessen (gewählte) Vertreter die Gemeinschaft der Weltbürger repräsentieren, und welches insbesondere über Themen globalen Ausmaßes entscheidet, muss kritisch untersucht werden. Ich behaupte, dass die Vorschläge aus drei Gründen als adäquate völkerrechtliche Legitimitätskonzeptionen ausscheiden. Die Forderung, wonach „inhabitants of the planet should be given a political representation beyond their borders and independently from their national governments“ (Archibugi 1995: 134) lässt sich zunächst hinsichtlich der funktionalen Adäquatheit kritisieren. Eine derartige Repräsentation in Form eines Weltparlaments bzw. einer parlamentarischen Versammlung im Rahmen von internationalen Organisationen ist nicht existent. Wenn das Modell angelegt würde, um den Status Quo legitimierungstheoretisch zu evaluieren, könnte die Antwort nur lauten: Ein Weltparlament ist nicht vorhanden, ergo die internationale Ordnung ist nicht legitim. Eine derartige Vorgehensweise erscheint analytisch undifferenziert und verhindert eine angemessene Kritik des Status Quo. Nun ließe sich einwenden, dass die Autoren durchaus differenzierter vorgehen, insofern sie schreiben, dass „[p]articular power centres and authority systems would enjoy legitimacy only to the extent that they upheld and enacted democratic law“ (Held 1999: 106). So lasse sich jedes politische Entscheidungsgefüge unabhängig von dessen Einbettung in die übergeordnete Ordnung evaluieren. Jedoch erscheint diese Lösung für die vorliegende Fragestellung kaum angemessen. Zunächst geht es der vorliegenden Arbeit explizit um die völkerrechtliche Ordnung und für diese ist wie eben beschrieben ein parlamentarischer Raum „[...] that upheld and enacted democratic law“ nicht ersichtlich. Zudem ist angesichts der interdependenten und komplexen Struktur des völkerrechtlichen Systems eine isolierte Betrachtung einzelner Institutionen legitimierungstheoretisch nicht zielführend. Ferner ist das beschriebene Ideal aus der aktuellen Machtverteilung im internationalen System kaum erreichbar, eine demokratische Kontrolle auf globaler Ebene liegt in weiter Ferne, d.h. auch in systematischer Hinsicht bleiben wesentliche völkerrechtliche Form-Merkmale unbeachtet. Cabrerass Argument, dass sein institutioneller Ansatz „in which duties are defined and to some extent distributed with reference to a defensible system of global institutions, offers

greater definitional precision and a concrete route to enhancing rights protections” (Cabrera 2010: 6), ist vor diesem Hintergrund in Frage zu stellen.

Weiterhin scheint mir das Ideal eines Weltparlaments, selbst wenn es zu verwirklichen wäre, kaum praktikabel. Die Schwierigkeiten, die man am Europäischen Parlament erkennen kann, wären auf globaler Ebene verschärft. Anstatt ca. 500 Millionen Menschen elektoral einzubeziehen, müsste ein Weltparlament knapp 8 Milliarden Menschen repräsentieren und mindestens an der Wahl beteiligen. Das wäre in prozessualer Hinsicht ein kaum zu bewältigender Akt, zumal viele Regionen infrastrukturell nicht mit Europa zu vergleichen sind und der demokratische Gedanke nicht überall verankert ist. Um tatsächlich als Weltparlament verstanden werden zu können, müsste zudem die Kritik, die das Europäische Parlament beständig trifft, aufgenommen und verarbeitet werden: Die Kritik am Mangel europäischer Parteien, die überstaatlich zur Wahl stehen. Der Europawahl wird wiederkehrend vorgeworfen, in Wirklichkeit nur eine verlängerte nationale Wahl zu sein (vgl. Weidenfeld/Ratka 2013: 119 f.). Die konkrete Form der Repräsentation innerhalb einer derartigen parlamentarischen Versammlung lässt sich auch mit der Homogenisierungstheorie kritisieren. Letztlich müssten die Repräsentanten grundlegend unterschiedliche Interessen bündeln und vertreten, damit das Ausmaß des Parlaments nicht dessen politische Funktionsfähigkeit blockiert. Das würde jedoch zu einer Homogenisierung der repräsentierten Interessen führen. Iris Marion Young begegnet dieser Kritik mit dem Argument, dass die Vertreterin nicht einen gemeinsamen Willen der Wählerschaft zum Ausdruck bringen kann oder sollte; sie könne weder für die Identität einer anderen Person noch für die kollektive Identität einer Gruppe stehen. Vielmehr müsse zwischen der Vertretung von Interessen, Meinungen und Perspektiven differenziert werden (vgl. Young 2002: 133ff.). Geteilte Perspektiven, so Young, eignen sich zur Repräsentation, da sie eine Gruppe vereinen, insofern „[s]haring a perspective [...] gives each an affinity with the other’s way of describing what he experiences, an affinity that those differently situated do not experience” (Young 2002: 137). Youngs Logik der Reduzierung ist für den globalen Kontext jedoch wenig hilfreich. Inwiefern sich die reduzierende Bündelung in eine (bspw. afroamerikanische) Perspektive der Art nach von einer Zusammenfassung verschiedener Meinungen oder Interessen in einen allgemeinen Zielwert unterscheidet, bleibt unklar bzw. erscheint ähnlich unangemessen. Das Argument der Homogenisierung bleibt bestehen, auch eine perspektivische Vertretung basiert auf der Nivellierung heterogener Gruppen und individueller Ansichten. Somit argumentiere ich, dass ein Weltparlament auch die substantielle Adäquatheit

kaum zu befriedigen in der Lage wäre. Im Mittelpunkt meiner Konzeption steht das Individuum als aktives Völkerrechtssubjekt. Eine elektorale bzw. repräsentative Beteiligung am völkerrechtlichen Verhandlungsprozess wäre in diesem Sinne nicht mit einer tatsächlichen Aktivierung des Einzelnen verbunden, vielmehr würde er als passiver Wähler vermeintlich ‚beteiligt‘, würde jedoch zum einen nur als homogene Masse repräsentiert und hätte zum anderen keine Chance, tatsächlich gehört oder gesehen zu werden. Ähnlich formuliert Robert A. Dahl diese Kritik:

„But the opportunities available to the ordinary citizen to participate effectively in the decisions of a world government would diminish to the vanishing point. To speak in this case of ‘delegating’ authority would simply be a misleading fiction useful only to the rulers” (Dahl 1999: 22).

Insofern erscheint Cabreras These, wonach „[...] the more cohesive, inclusive, and accountable a system of global institutions is, the more effectively it will protect individual rights” (Cabrera 2010: 9) durchaus im Sinne dieser Arbeit, jedoch kann sein Ansatz kosmopolitischer Demokratie den Anspruch eines inklusiven Systems selbst nicht erfüllen.⁵⁴

3.3 Humanität

In den letzten Jahren wurden die Legitimitätsmodelle, die sich entweder auf das Konzept staatlicher Souveränität oder das Prinzip demokratischer Selbstbestimmung stützen und welche den vorangegangenen besprochenen Autorinnen als Fundament dienten, mit neuen Entwürfen konfrontiert, welche die staatliche Souveränität durch eine humanitäre Basis ersetzen. Damit wird an eine Entwicklung angeschlossen, die in den Worten Kofi A. Annans wie folgt beschrieben werden kann:

„[S]tate sovereignty, in its most basic sense, is being redefined – not least by the forces of globalization and international co-operation. States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice versa. At the same time individual sovereignty – by which I mean the fundamental freedom of each indi-

54 Für die Rekonstruktion von Hannah Arendts Fundamentalkritik an der Idee eines Weltparlaments bzw. einer Weltregierung, vgl. *Kapitel 4.2 Hannah Arendt und das Völkerrecht*.

vidual, enshrined in the charter of the UN and subsequent international treaties – has been enhanced by a renewed and spreading consciousness of individual rights. When we read the Charter today, we are more than ever conscious that its aim is to protect individual human beings, not to protect those who abuse them.” (Annan 1999: o.S.)

Diese Ansätze, die ich hier unter dem Begriff der Humanität verhandle, sollen beispielhaft über die Publikationen von Ruti Teitels „Humanity’s Law” und Anne Peters „Jenseits der Menschenrechte” erschlossen werden. Jedoch – und das unterscheidet sie in systematischer Hinsicht von den vorangegangen besprochenen Werken – untersucht weder Teitel noch Peters explizit die Frage völkerrechtlicher Legitimität. Gegenstand der Werke ist vielmehr die Diagnose einer zunehmenden Humanisierung des Völkerrechts, der sich Peters über die Rechtsstellung des Individuums und Teitel über die Implikationen der menschenzentrierten globalen Wende auf ausgewählte Rechtsbereiche nähert. Dennoch scheinen die Werke inhaltlich derart nah am Gegenstand dieser Arbeit verortet, dass ihre Auswahl nachvollziehbar erscheint. Zudem liegt beiden Werken nicht nur ein analytisch-deskriptiver, sondern durchaus auch ein normativ-präskriptiver Anspruch zugrunde, weshalb sich völkerrechtliche Legitimitätsüberlegungen geradezu aufdrängen.

3.3.1 R. Teitel: Die menschenrechtliche Mindestschwelle

Ausgangspunkt für Teitels Werk ist die Beobachtung eben jener fundamentalen Transformation, die oben bereits mit Annan diagnostiziert wurde und die sie beschreibt als

„[...] fundamental transformation in contemporary globalizing politics: The relevant norms, by their definition, extend beyond the protection of the state to the protection and the preservation of humankind, with evident impacts on the individual, the collective, and global stability.“ (Teitel 2011: 51)

Das Völkerrecht in seiner Gesamtheit werde zunehmend von den Paradigmata der Humanität und des Schutzes der Menschheit bestimmt, die rechtliche Konstellation werde von dem – wie sie es nennt – Humanity’s Law durchdrungen. Dieser Einfluss zeige sich in drei konkreten Entwicklungstendenzen: Einer qualitativen, einer vertikalen und einer horizontalen.

Die qualitative Transformation sei darin zu sehen, dass anstelle der staatlichen Souveränität, zunehmend die gemeinsame Humanität als normativer Ankerpunkt gesehen werde. Die zunehmende Anerkennung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit sei exemplarisch für die ‚humanistische‘ globale Rechtsstaatlichkeit. Sie illustriere die veränderte Völkerrechtsordnung, indem sie die Botschaft sende, dass die "Menschenrechte" unantastbar seien. Gleichzeitig werde mit dem internationalen Straftatbestand signalisiert, dass der Schutz vor Verfolgung durch den Staat oder staatsähnliche Einheiten global verankert und durchsetzbar sei. Letztlich werde dadurch der normative Paradigmenwechsel zum Ausdruck gebracht; „the relevant normativity clearly transcends the state and relativizes sovereignty“ (Teitel 2011: 58). Die neue Normativität sei in das traditionelle Verständnis von staatlicher Souveränität und Territorialität eingedrungen, sichtbar werde das u.a. in der juristischen Anklage von Staatsmännern wegen Taten gegen ihre eigenen Staatsbürger.

Die horizontale Veränderung zeige sich in Fällen, in welchen die humanistische Normativität sich expansiv aus ihrem Kernregelungsgebiet auf andere Zonen des internationalen Rechts ausdehnt. Während bspw. die Normen des humanitären Völkerrechts vorrangig zur Regelung des Verhaltens in Kriegszeiten etabliert wurden, könne gezeigt werden, wie sich eben jenes Recht und die darin enthaltenen Prämissen im gesamten internationalen Recht spiegeln. Ruti Teitel stellt jene Entwicklungen anhand zahlreicher Gerichtsurteile dar, bspw. verweist sie auf die ICTY Appeals Chamber, welche erklärte, dass Bestandteil der vorliegenden Verbrechen sei

„[...] individual criminal responsibility regardless of whether they are committed in internal or international armed conflicts [...]. Principles and rules of humanitarian law reflect elementary considerations of humanity, widely regarded as the mandatory minimum for conduct in armed conflicts of any kind. [...] What is inhumane, and consequently proscribed in international wars, cannot but be inhumane and inadmissible in civil strife.“ (ICTY, Prosecutor v. Tadic, Case No. IT-94-1, zit. nach Teitel 2011: 46)

In einem zugehörigen Fall führt die Kammer aus:

„The universal and regional human rights instruments and the Geneva Conventions share a common ‘core’ of fundamental standards which are applicable at all times, in all circumstances and to all parties, and from which no derogation is permitted. The object of the fundamental standards appearing in both bodies of law is the protection of the hu-

man person from certain heinous acts considered as unacceptable by all civilized nations in all circumstances.” (ICTY, Prosecutor v. Delalic et al, Case No. IT-96–21, zit. nach: Teitel 2011: 47)

Ausgehend vom humanitären Völkerrecht, den Menschenrechten und der internationalen Strafrechtssysteme verdichtete sich die humanistische normative Logik zu einem universalen Leitmotiv, das zum Grundsatz für das gesamte Völkerrecht werde. Man stelle eine „normalization of humanity law“ fest, als ein „regime that is applicable generally, whether in war or peacetime“ (Teitel 2011: 16).

Daran anschließend lässt sich auch in vertikaler Hinsicht jene „deep penetration of humanity law into the legal system“ (Teitel 2011: 64) ausmachen. Unabhängig von der Art und Stufe der Regelungsebene lasse sich die Logik der neuen Normativität finden. Allerdings sei die Diffusion des ‚Humanitätsrechts‘ nicht durch eine gegenhegemoniale Bewegung gegen die Souveränität entstanden, sondern vielmehr durch Interpretation oder Neuinterpretation von Rechtsnormen durch ein breites Spektrum an Akteuren (inländische wie internationale, politische und gerichtliche) bedingt (vgl. Teitel 2011: 165 f.).

Für Teitel stellt das humanitätszentrierte Recht den führenden zeitgenössischen Diskurs dar, welchen sie durch die Betrachtung historischer Wurzeln, gegenwärtiger Tendenzen und deren Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, abzubilden versucht (vgl. Teitel 2011: 6). Im Kern ist ihre Beobachtung, dass die normative Grundlage der internationalen Rechtsordnung nicht länger die staatliche Sicherheit, sondern die menschliche Sicherheit sei. Jenes neue Legitimitätsverständnis spiegle sich in der veränderten Rechtsordnung, welche im Sinne des Interesses an der Menschheit abgesteckt werde (vgl. Teitel 2011: 11). Der Staatenvoluntarismus sei damit nicht länger die dominante Legitimationsquelle, vielmehr werde eine menschenrechtliche Mindestschwelle zum Legitimitätskriterium erhoben. Abgeleitet aus einer menschenzentrierten, nicht staatszentrierten Perspektive, sei die Erfüllung einer Mindestschwelle anständigen Verhaltens das eigentliche Kriterium internationaler Legitimität. Dies sei der Ansatz, der sich bereits bei Grotius finden lasse:

„The sense of a minimum ‘human’ threshold – a notion that is derived from such diverse sources – underpins, explicitly or implicitly, many of the particular constraints on state conduct (and not only on state conduct) in humanitarian and human rights law.” (Teitel 2011: 171)

Zwei Implikationen der dargestellten humanistischen Wende werden von Teitel prominent verhandelt. Auf der einen Seite trage sie zu einer Revitalisierung der individuellen Verantwortlichkeit bei:

„Insofar as they highlight individual rights and responsibilities, these processes can be understood to lend a necessary corrective to a political system that too often leaves individuals out – both allowing the perpetrators to act with impunity and allowing the victims to be subjects of ongoing harm in a time and in places of persistent political violence in need of regulation.” (Teitel 2011: 72)

Auf der anderen Seite bedinge sie ein neues Verständnis legitimer und autoritärer Rechtsquellen. Nichtstaatliche Akteure werden neben den bestehenden Quellen mit Rechten und Pflichten ausgestattet; Handlungsfähigkeit, Subjektivität und Verantwortung werden weiter gestreut. Die staatliche Zustimmung sei nicht länger ausschließliche Rechtsquelle und Legitimationsbasis:

„As establishing state consent becomes less important in controversies proving customary law, one can see that the basis for legitimacy accordingly has shifted to some notion of a shared humanity-based normativity.” (Teitel 2011: 172)

Die Rechte des Einzelnen auch gegen den Staat seien die normativen Richtlinien, die im Zentrum der globalen Gerechtigkeit stehen, einer Gerechtigkeitsform, die ebenso den Menschen in den Mittelpunkt rücke. Der Schutz der Menschheit sei die Grundnorm, um staatliche Politik zu legitimieren; das Humanitätsrecht sei somit eine „transformierte Legitimationsbasis“ (Teitel 2011: 217).

Trotz zunehmender Konsolidierung des Humanity Law, bleiben jedoch viele institutionelle Strukturen weiter hinter dem so diagnostizierten Status Quo der normativen Ordnung zurück; ihre formelle Form und Praxis ändere sich wendig, aus der institutionellen Starrheit resultieren augenscheinliche Spannungen. Derartige Spannungen, so Teitel, machen es umso wichtiger, angemessene Legitimations- und Interpretationsprinzipien anzuwenden, um den Übergang zu einem kohärenten Humanity's Law zu ermöglichen (vgl. Teitel 2011: 15).

3.3.2 A. Peters: Die Figur der internationalen Rechtspersönlichkeit

Auch Anne Peters Werk „Jenseits der Menschenrechte: Der Rechtsstatus des Individuums im Völkerrecht“ zielt auf die Begründung einer fundamentalen Neupositionierung des Individuums im völkerrechtlichen System. Neben den Menschenrechten dem „völlig unbestrittenen Element des völkerrechtlichen Status des Individuums“ fokussiert Peters diejenigen individuellen Rechte und Pflichten, die bisher den Status eines tatsächlichen Menschenrechts noch nicht erreicht haben. Fundamental sei die Beobachtung, dass die Norm, wonach

„der Mensch Völkerrechtssubjekt ist, bereits gewohnheitsrechtlich [gelte]. Diese gewohnheitsrechtliche Norm ist implizit enthalten in denjenigen Garantien des humanitären Völkerrechts und den zentralen Menschenrechten, die zum Bestand des *ius cogens* gehören und insofern nicht per Vertrag abgeschafft werden können.“ (Peters 2014: 371)

Die gewohnheitsrechtliche Ableitung der Figur der internationalen Rechtspersönlichkeit enthalte innovatives Potenzial und „praktische Konsequenzen“ (Peters 2014: 384):

„Die Ableitung determiniert nämlich den Umfang der Rechtspersönlichkeit. Eine aus den vertraglich normierten Rechten und Pflichten rückgeschlossene Rechtsfähigkeit ist per se nur partiell, da sie sich nur auf die jeweils vertraglich eingeräumten punktuellen Rechte und Pflichten bezieht. Demgegenüber ist eine gewohnheitsrechtliche, als allgemeiner Rechtsgrundsatz und menschenrechtlich fundierte Völkerrechtspersönlichkeit nicht nur punktuell, sondern ein ‚a priori‘ unbegrenztes Potenzial.“ (Peters 2014: 384)

Internationale Rechtspersönlichkeit gelte unmittelbar dem einzelnen Individuum und umfasse sowohl Rechte als auch Pflichten. Insbesondere die individuelle internationale Verantwortung als eine der beiden relevanten Dimensionen der individuellen Verpflichtung habe bisher, so Peters, allerdings wenig Akzeptanz im internationalen System generiert. Vergleichbar mit dem „Status des Bürgers im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, dem gewisse Grundrechte eingeräumt waren, jedoch kein allgemeines demokratisches Mitspracherecht“, sei die aktive Teilnahme der natürlichen Person an der internationalen Rechtsetzung „kaum entwickelt“ (Peters 2014: 473). Angelehnt an die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit, argumentiert Peters, dass es keinen zwingenden

Grund gibt, eben jene individuelle Verantwortung auf den strafrechtlichen Bereich zu begrenzen. Vielmehr sei es unerlässlich, die internationale Rechtsfähigkeit im Sinne einer individuellen Verantwortlichkeit auf die Fähigkeit, bestimmte Verpflichtungen zu tragen, auszudehnen und damit den normativen Individualismus des subjektiven internationalen Rechts zu verwirklichen:

„Das subjektive internationale Recht, Chiffre der neuen völkerrechtlichen Stellung des Menschen, ist Ausdruck eines normativen Individualismus. Normativer Individualismus bedeutet, dass Politik und Recht letztlich an den Belangen der davon betroffenen Menschen orientiert und gerechtfertigt werden sollen.“ (Peters 2014: 481)

Zwar gehe es nicht darum, den Einzelnen gegen den Staat auszuspielen oder die staatliche Ordnung außer Kraft zu setzen, sondern darum, den Einzelnen so im internationalen Geflecht zu positionieren, dass eine Dualität der Verantwortung zu erreichen sei und letztlich ein Völkerrecht gestaltet werde, „dessen normativer Ausgangspunkt der Mensch ist“ (Peters 2014: 473), in dem Sinne als „Menschen Selbstzweck sind und wegen ihres Menschseins vom Völkerrecht respektiert, geschützt, und ermächtigt werden sollen“ (Peters 2014: 421). Dabei müsse die Völkerrechtspersönlichkeit des Einzelnen jedoch von seiner mediatisierten Form befreit werden, da „[e]in gravierendes Defizit der Völkerrechtspersönlichkeit des Einzelnen [vorläge], wenn sein Rechtsstatus zwangsläufig staatsgewährt wäre“ (Peters 2014: 361).

Die Legitimität der völkerrechtlichen Ordnung sei von der praktischen Wirksamkeit der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten des Individuums abhängig und von der regelhaften Einklagbarkeit dieser „[...] und zwar vor den nationalen Instanzen, die aus Gründen der Subsidiarität und angesichts der lückenhaften Gerichtsbarkeit“ (Peters 2014: 466) als Durchsetzungsinstanzen des Völkerrechts fungieren müssen:

„Im globalen Mehrebenensystem hängt die praktische Wirksamkeit der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten des Individuums von der Möglichkeit ihrer Durchsetzung durch nationale Gerichte und Behörden ab. Der völkerrechtliche Status des Einzelnen wird maßgeblich durch die unmittelbare Anwendbarkeit der Völkerrechtsnormen determiniert.“ (Peters 2014: 441)

Hierin scheint für Anne Peters das entscheidende Kriterium völkerrechtlicher Legitimität zu liegen. Sie löst den Anspruch an eine völkerrechtlich

festgelegte individuelle Rechtspersönlichkeit in die Forderung nach unmittelbarer Anwendung durch die nationale Gerichtsbarkeit auf:

„Die routinemäßige Verweigerung der unmittelbaren Anwendung würde somit in einen Teufelskreis einer Delegitimation des Völkerrechts führen. Die Gewähr eines politischen Spielraums an die genuin politischen Instanzen eines Staates, die entscheiden dürfen, ob sie einen Vertrag oder das Urteil eines internationalen Gerichts tatsächlich befolgen wollen, trägt eine Leugnung des Rechtscharakters des Völkerrechts in sich.“ (Peters 2014: 466)

3.3.3 Prüfung der Adäquatheit

Sowohl Ruti Teitel als auch Anne Peters diagnostizieren den „Durchbruch eines modernen Völkerrechts“ in Form eines subjektiven internationalen Rechts: „Es ist ein Völkerrecht, dessen normativer Ausgangspunkt der Mensch ist“ (Peters 2014: 473). Dieser Wandel sei insbesondere darin zu erkennen, dass nicht länger einzig der Schutz des Staates als oberstes Ziel der völkerrechtlichen Ordnung zähle, sondern auch das Individuum zum internationalen Schutzgut erhoben werde (vgl. Teitel 2011: 4). Jene Transformation drückt Teitel im Begriff des *Humanity's Law* aus. Daraus ergebe sich eine neue Form der Normativität, die konkret in einen „minimum ‚human‘ threshold“ (Teitel) bzw. eine individuelle Völkerrechtssubjektivität (Peters) übersetzt werde. Letztlich ist für beide Autorinnen die Legitimität der Ordnung an jenem menschenrechtlichen Mindeststandard bzw. Status zu messen:

„Das subjektive internationale Recht, Chiffre der neuen völkerrechtlichen Stellung des Menschen, ist Ausdruck eines normativen Individualismus. Normativer Individualismus bedeutet, dass Politik und Recht letztlich an den Belangen der davon betroffenen Menschen orientiert und gerechtfertigt werden sollen. Der normative Individualismus bestreitet nicht, dass Menschen sozial (also in Gemeinschaften) leben, dass ihre Identität durch diese mitkonstituiert wird, dass Menschen gemeinsam handeln und kollektive Ziele haben und haben sollen. Diese kollektiven Projekte müssen sich aber letztlich an den Bedürfnissen und Interessen der betroffenen Menschen messen lassen und sind kein Selbstzweck. Genau diese Orientierung auf das Individuum in (verschiedenen, sich überlappenden, wechselnden) Gemeinschaften legitimiert auch das Völkerrecht.“ (Peters 2014: 481)

Ruti Teitel bleibt dem Leser dabei eine Konkretisierung der normativen Implikationen schuldig, ihre legitimisationstheoretischen Ausführungen bleiben sporadisch und unsystematisiert, ihr Werk beschäftigt sich vorrangig mit der Aufgabe, „[...] to properly define and understand the grammar and syntax, as it were, of the new language of justification; its origins, and how it has developed in response to changing political realities“ (Teitel 2011: 7). Anne Peters äußert sich dagegen konkreter: Insofern man das Individuum als passiven Völkerrechtsträger verstehe, sei es insbesondere die (nationale und internationale) Gerichtsbarkeit, die sich an den neuen normativen Richtlinien zu orientieren habe. Die gerichtliche Durchsetzbarkeit des menschenrechtlichen Mindeststandards bestimme über den normativen Status der völkerrechtlichen Ordnung. Gleichzeitig wird die Diagnose des „qualitativen Sprungs“ – „[n]icht Staaten, sondern Individuen sind die ‚natürlichen‘ Völkerrechtspersonen“ (Peters 2014: 480) – mit der Forderung, natürliche Personen auch in die Produktion völkerrechtlicher Normen einzubinden, verbunden: „[...] der Trend zur Aufwertung von Individuen nicht nur als Völkerrechtsträger, sondern auch als Rechtserzeuger sollte fortgeführt werden“ (Peters 2014: 479). Insofern solle nicht nur ein „staatsunabhängiges ‚Recht auf Rechte‘, das neben die Staatsangehörigkeit, dem klassischen ‚Recht auf Rechte‘ im Sinne Hannah Arendts, tritt“, wegen seines emanzipatorischen Potentials in der Völkerrechtspraxis verankert werden, sondern auch das Menschenrecht auf Teilnahme an der politischen Willensbildung (Artikel 25 IP Bürg) im Sinne „eines Rechts auf Teilnahme an der Erzeugung von Völkerrecht ausgelegt werden“ (Peters 2014: 479).

Die Ansätze von Teitel und Peters scheinen grundsätzlich sehr stark mit dem oben erarbeiteten substanziellen Kriterium zu kohärieren. Insofern sind sie für die vorliegende Arbeit richtungsweisend. Nichtsdestotrotz lässt sich an ihren Überlegungen Kritik üben und das vor allen Dingen im Hinblick auf das funktionale und systematische Adäquatheitskriterium.

Wie oben herausgearbeitet soll eine adäquate Konzeption dem Betrachter eine Evaluation und Kritik des Status Quo ermöglichen. Beide Autorinnen rekonstruieren die Charakteristika der beobachteten internationalen Umwelt und verdichten diese zur These des Humanity's Law (Teitel) bzw. des „qualitativen Sprungs der Herausbildung einer originären (primären) Völkerrechtspersönlichkeit des Menschen“ (Peters 2014: 480). Gleichzeitig argumentieren sie, dass sich aus der rekonstruierten Normativität gewisse Ansprüche und Forderungen an die völkerrechtliche Ordnung ergeben, damit diese als legitim eingestuft werden könne. Bei Peters sind dies die „regelmäßige Anwendung von Völkerrechtsnormen durch staatliche Insti-

tutionen“ (Peters 2014: 464), eine „staatsunabhängige Fundierung der Völkerrechtspersönlichkeit des Menschen“ (Peters 2014: 385), die indes nicht „punktuell“, sondern mit „unbegrenztem Potential“ (Peters 2014: 384) ausgestattet sein müsse; das Individuum sei als Rechtserzeugerin einzubinden. Nach Teitel sind politische und rechtliche Entscheidungen gerechtfertigt, soweit sie der Grundnorm des Schutzes der Menschheit entsprechen. Damit bleiben die Autorinnen ihrer rekonstruktiven Methodik derart verbunden, dass die vereinzelt Überlegungen, die sie dem Begriff der völkerrechtlichen Legitimität widmen, kaum über eine Beschreibung des Status Quo herauskommen oder derart vage formuliert sind, dass sie nur sehr beschränkt als evaluativer Maßstab genügen. Martti Koskeniemi kritisiert entsprechend an Teitels Ansatz:

„But instead of examining that discourse in terms of its implications in the world of power and policy, she has chosen to survey and map the many instances where we meet it in today’s politics and law. [...] The humanity vocabulary is taken at face value to represent the good post-sovereignty world that she wants to celebrate.“ (Koskeniemi 2012: 396)

Anne Peters grenzt sich eigenständig von Ausführungen ab, die ihre starke Konzeption konkretisieren würden; die von ihr geforderte individuelle Völkerrechtspersönlichkeit solle zwar unbegrenzt sein, „[m]it welchen Rechten sie ausgefüllt wird, ist [jedoch] eine andere Frage“ (Peters 2014: 384) und wird von ihr nicht weiter besprochen. Für den Leser bleibt daher unklar, inwiefern die normativen Implikationen ihrer Ansätze im Status Quo bereits befriedigt sind, und welche konkrete Kritik sich an der herrschenden Völkerrechtspraxis ergibt bzw. wie diese konstruktiv gelöst werden könnte. Damit sind die Legitimitätskonzeptionen in funktionaler Hinsicht beschränkt. Eine ähnliche Kritik lässt sich hinsichtlich der systematischen Adäquatheit formulieren. Obwohl beide Ansätze rekonstruktiv aus der Völkerrechtspraxis entwickelt werden, scheinen relevante Herausforderungen, die sich aus dem völkerrechtlichen Modus ergeben, übergangen. So schenkt weder Peters noch Teitel der Problematik staatlicher Non-Compliance explizite Aufmerksamkeit, auch die Mehrgliedrigkeit völkerrechtlicher Strukturen bleibt unbedacht, der Fokus liegt auf der Einklagbarkeit und subjektiven Rechtsfähigkeit und zwar hauptsächlich vor innerstaatlichen Gerichten, über die Legitimität der normsetzenden Verfahren im internationalen Kontext und die faktische Durchsetzung im geopolitischen Raum wird kaum diskutiert.

3.4 Zusammenfassung

Gezeigt wurde, dass die vorgestellten Entwürfe völkerrechtlicher Legitimität die vorangestellten Adäquatheitsbedingungen nur begrenzt erfüllen, dass sie vielmehr durch eine starke idealtheoretische Ausrichtung und einen hohen Abstraktionsgrad (Buchanan) bzw. eine Fixierung auf den Status Quo (Pavel) als Legitimitätskonzeptionen Mängel aufweisen und als Basis für eine substanziell-fundierte Kritik der derzeitigen Völkerrechtsordnung sowie zur Entwicklung alternativer Ordnungsentwürfe nur bedingt funktionieren. Das Modell der kosmopolitischen Demokratie nach Archibugi/Held und Cabrera bietet in funktionaler Hinsicht kaum evaluative Anknüpfungspunkte und verkennet die Notwendigkeit, das Individuum als Rechtssubjekt nicht ausschließlich repräsentativ in die internationale Ordnung einzubinden. Auch die Werke von Teitel und Peters weisen Defizite auf, die insbesondere in Bezug auf ihre funktionale Adäquatheit zu sehen sind. Eine völkerrechtliche Legitimitätskonzeption – so der Anspruch dieser Arbeit – sollte jedoch auf Basis einer methodischen Verknüpfung aus utopischer Imagination, nicht-idealer Herangehensweise und analytisch-geprüfter Modellierung alternativer Strukturentwürfe, einen realen Beitrag zur Fortentwicklung völkerrechtlicher Regelungs- und Kooperationsmuster leisten können.

Nichtsdestotrotz greife ich aus den diskutierten Vorschlägen und den sie bestimmenden Paradigmen gewisse Elemente auf. Im Zentrum der souveränistischen Konzeption befindet sich der souveräne Staat bzw. das internationale Staatensystem. Die vorliegende Arbeit knüpft insofern daran an, als sie sich einer Kritik an den etablierten staatlichen Strukturen weitestgehend enthält, die Reproduktion des Staatensystems, als perforiertes, anerkennt, die Normativität der völkerrechtlichen Ordnung jedoch explizit vom Element staatlicher Zustimmung trennt. Die Modelle kosmopolitischer Demokratie basieren auf der Prämisse individueller, universeller Rechtsträgerschaft. Diese Prämisse übernehme ich weitestgehend, leite von ihr jedoch signifikant abweichende, konzeptionelle Vorschläge ab. Im Kern knüpfen diese wiederum an die Diagnose einer zunehmenden Humanisierung des Völkerrechts im Sinne der Beiträge Teitels und Peters an und schließen sich ebenso der Forderung nach politischer Subjektivität des Einzelnen im globalen Kontext an.