

# Der Mensch in einer veränderten Staatenwelt

*Karl Doebring\**

Was hat sich am Staat verändert? Ist es im Wesentlichen der Typ des souveränen Nationalstaates, der im Schwinden begriffen ist? Die nun folgende Betrachtung soll einen Bogen schlagen, der Historie, Aktualität und juristische Dogmatik umspannt.

Im Jahre 1942 sagte Karl Friedrich Gördeler: "Wir müssen nun den großen Schritt dazu tun, den Doppelboden der Moral für den nationalen und internationalen Gebrauch als nebeneinander vertretbar zu machen. Das ist die Forderung, die Gott nach dem furchtbaren Erleben der letzten Jahrzehnte an uns stellt." Im Jahre 1948 äusserte sich Henri Brugmans wie folgt: "Es hat keinen Sinn, zwischenstaatliche Ausschüsse einzurichten, wo Ministerialbeamte weiterhin die Staatsräson vertreten. Niemals wird uns eine Versammlung souveräner Staaten vom Nationalismus erretten – von jenem Nationalismus, der gleichzeitig erbärmlich und furchtbar ist und der die größte Ketzerei unseres Zeitalters darstellt." Das waren starke und entschiedene Worte. Haben sie sich verwirklicht?

Die Wurzeln des mit dem ersten Weltkrieg vergangenen Kaiserreichs waren im deutschen Nationalbewusstsein zu finden. Das Jahr 1871 war sein Vollzug. In der neuen Republik unter der Verfassung von Weimar konnte man feststellen, dass zwar nun eine neue Spannung entstand zwischen Nationalisten und Internationalisten, dass aber ein profundes Nationalgefühl des Volkes überwiegend bestehen blieb, auch bei Sozialisten und selbst Kommunisten; weitgehend wurde das *Ostetzky*-Urteil des Reichsgerichts mit Verständnis aufgenommen.

Dieses profunde Nationalgefühl des Volkes war ein Baustein Hitlers; es war ein Grund, warum man ihn 1933 auf das Schild hob, und es war der einzige Gedanke, der Hitler mit Hindenburg verbunden hat; im Übrigen verachtete Hindenburg den "böhmischen Gefreiten". Das gleiche profunde Nationalgefühl hat das deutsche Volk und seine Wehrmacht bis zu einem Zeitpunkt zum Aushalten und zur Pflichterfüllung geführt, die rational nicht zu erklären sind und die von einer verantwortungslosen Regierung ausgenutzt wurden, und dennoch in ihrer Konsequenz geschichtliche Beachtung gewannen.

Das Ende des Krieges erschütterte dieses Nationalgefühl, vernichtete es aber nicht, denn die dann folgenden Regierungen kämpften um die Wiederherstellung der Souveränität des Gesamtstaates, wenn auch nur noch mit halbem Herzen; seine Auflösung in einem europäischen Verband wurde alsbald eingeleitet. Bezeichnend war der geschichtliche Moment der Wiedervereinigung Deutschlands. Es war nicht die Rede davon, dass nun ein Weg zu deutschem und nationalem Selbstbewusstsein beschritten werde, sondern nahezu alle Staatsmänner und Parteivorstände beton-

---

\* Prof. Dr. *iur.*, Dres. *h.c.*

ten, die Wiedervereinigung sei zu sehen in einem nun als wesentlich zu qualifizierenden europäischen Verband.

Das alles wurde bestätigt durch die dann folgende Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft. Die immer stärkere und intensivere Integration ließ ein Nationalgefühl, insbesondere bei der jüngeren Generation, langsam als Anachronismus erscheinen. Ältere und Randgruppen hielten an ihm z.T. noch fest, wurden dann aber oft auch als Rechtsradikale ausgegrenzt. Natürlich entstand immer einmal wieder ein Aufbegehren gegen diese Entwicklung, aber nicht eigentlich wegen der Aufweichung des früheren Nationalgefühls, sondern weil man auch im Club Europa sich nicht genügend vertreten fühlte, etwa bei der Frage, warum die Deutschen die größten Nettozahler seien. Die Nation als Eigenwert war keine politische Parole mehr – sie hatte allerdings Bedeutung in der Frage der Haftung für ihren früheren Bestand und also im Sinne eines negativen Nationalgefühls; das ist bis heute so geblieben. Die deutsche Nation ist selbst für die Herero noch Haftungssubjekt.

Das übrige Europa – Frankreich, Italien, Spanien, Großbritannien – hielten stärker am Nationalbewusstsein fest. Aber die Einschränkung der überkommenen Souveränität war auch dort ein rechtliches Phänomen. Insgesamt haben alle europäischen Staaten ihre Souveränität – im früheren Sinne – aufgegeben; die Deutschen auch emotional, die anderen Staaten eher pragmatisch und mehr aus wirtschaftlichen Gründen und unter stärkerer Wahrung eines nationalen Verbandsinteresses. Wenn die Vokabel “patriotisch” in politischen Auseinandersetzungen verwendet wird, meint sie wohl nicht mehr so sehr die Nation, sondern wohl den Interessenverband. In der übrigen internationalen Welt nimmt das Nationalgefühl als emotionale Bindung des Menschen erheblich weniger ab, aber es stößt nun weitgehend und soweit noch vorhanden doch ins Leere, denn der Staat als Schutzanstalt hat an Bedeutung nachgelassen. Im Völkerrecht sind es wohl die folgenden Merkmale, die das bewirken:

1. Eine ständige Zunahme der zwingenden Normen des Völkerrechts bedeutet eine immer stärkere Einschränkung der Staatenpraxis im Hinblick auf die Entscheidungsmöglichkeiten der Staaten.

2. Eine immer engere Verflechtung der Vertragsbeziehungen schränkt den Raum des *domaine réservé* ein. Das gilt auch und vor allem in den Wirtschaftsbeziehungen.

3. Eine, jedenfalls *de lege*, immer verstärkte Bindung an Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, der u.U. Einzelheiten subtilster Art regelt, kann im Extremfall eine eigenständige Entscheidung der Staatsgewalt blockieren.

4. Eine ständig wachsende Betonung und Ausweitung der Menschenrechte ebnet Fremdenrecht und Staatsbürgerrecht langsam ein.

5. Hierbei könnte die Folge sein: Die immer stärkere Betonung nicht nur der Menschenrechte, sondern der Individualrechte schlechthin, stellt das Interesse des Gemeinwesens als zweitrangig zurück.

Das ist der Befund. Wie und vor allem mit welchen Rechtsfolgen ändert sich nun die Stellung des Menschen? Es könnte eine Lage entstehen, in der ein Teil der

Menschen ein Nationalgefühl langsam aufgibt, ein anderer Teil aber daran festhält, obwohl der Staat selbst ihm kaum noch Effektivität verleihen kann, denn *protectio* und *subjectio* entsprechen sich nicht mehr in früherer Art. Das Schutzversprechen des Staates ist nicht mehr verlässlich und kann seinen Gehorsamsanspruch nicht mehr kompensieren. Das wirkt sich auf Rechtspositionen in den internationalen Beziehungen aus. Es seien Beispiele genannt:

1. Der diplomatische Schutz beruht ganz wesentlich auf der *nationality rule*. Ist sie noch sinnvoll? Es wird immer zweifelhafter, ob isolierte Schutzausübung durch einen Staat noch möglich ist. Sie wird vielleicht noch subjektiv gefordert, aber sie kann immer weniger garantiert werden. Wenn der Wohnsitz des Menschen bedeutsamer wird als die Staatszugehörigkeit, worauf manches hindeutet, müsste auch der *resident* diplomatisch vertreten werden können, gleichgültig welche Staatsangehörigkeit er hat. Wenn mehrfache Staatsangehörigkeit weltweit zunimmt, was evident ist, wird die Frage immer stärker nach der Bedeutung des *genuine link*, nach der Effektivität, die sich nach formaler Staatsangehörigkeit nicht mehr richtet.

2. Politische Rechte im Fremdenrecht wären anders zu betrachten. Wenn die Residenz wichtiger wird als die Staatsangehörigkeit, könnte das Völkerrecht eines Tages fordern, dass die politische Betätigung von Fremden weitgehender garantiert wird als heute. Das Wahlrecht nimmt dann an der Migration teil. Es wird nicht mehr im Sinne einer nationalen Verbandszugehörigkeit ausgeübt; der Steuerbürger ersetzt dann den Staatsbürger.

3. Wenn, wie nun vielfach behauptet, die Demokratie zu einem Gebot des Völkerrechts wird, wo findet sie statt und wo kann sie ihren Sinn erfüllen? Wenn Demokratie bedeutet, dass der Staatsbürger an der Willensbildung in seinem Staat teilnimmt, hat das doch nur Sinn, wenn die von ihm gewählte Regierung international handlungsfähig und noch frei ist, eigene Entscheidungen zu fällen und so dem Willen der Staatsbürger zu folgen; wenn sie aber immer abhängiger wird, verliert diese Seite der Demokratie ihren Sinn, denn selbst eine ausgewechselte Regierung unterliegt den gleichen Bindungen wie ihre Vorgängerin. Auf die Organe der internationalen Ebene hat der Mensch keinen demokratischen Einfluss, vor allem nicht im Sinne der Kontrolle eines *responsible government*. Ist sein eigenes *government* noch *responsible*, wenn durch internationale Verpflichtungen oder auch durch Resolutionen des Sicherheitsrats gebunden?

4. Wie steht es mit überkommenen staatsbürgerlichen Pflichten? Wie steht es mit der Wehrpflicht, die von manchen Staaten abgeschafft, aber von anderen für Kriegszeiten noch bestehen bleibt? Soll es zulässig sein, den *resident* auch ohne Staatsangehörigkeit als Soldat einzuberufen, sei es im Kriegsfall oder bei der Terroristenbekämpfung? Vielleicht lehnt sich der Mensch in Zukunft in seinen zivilen Sessel zurück; seine Verteidigung, von der man gegen alle geschichtlichen Erfahrungen annimmt, dass sie nicht mehr nötig sei, ist dann Sache bezahlter Söldner, deren Bemühungen auf dem Fernsehschirm zu betrachten sind.

5. Wie steht es mit dem Personalitätsprinzip? Ist das Recht, eigenen Staatsbürgern, wenn sie im Ausland weilen, Anweisungen zu erteilen, noch angemessen?

Man könnte es auch auf *residents* anwenden, man könnte es aber auch abschaffen, wenn der Wohnsitz im fremden Staat wichtiger wird als die Staatsangehörigkeit.

6. Auch die Auslieferung könnte betroffen sein. Die nationale Sperre, eigene Staatsbürger auszuliefern, die ohnehin bei manchen Staaten nicht besteht, könnte ihren Sinn verlieren. Man könnte daran denken, auch *residents* nicht auszuliefern, oder aber die Sperre ganz aufheben, weil der Konnex zu einem bestimmten Staat nicht mehr bedeutsam erscheint. Das Gleiche könnte für die Ausweisung gelten. Die staatliche Aufnahmepflicht eigener Staatsbürger könnte auf *residents* ausgeweitet werden, wenn ihr Wohnsitz als Wahlheimat zu gelten hat.

7. Das passive Personalprinzip könnte seinen Sinn verlieren. Man könnte es für gleichgültig halten, welcher Mensch nun verletzt ist; es muss nicht ein eigener Staatsbürger sein, wenn diese Zugehörigkeit nicht mehr bedeutsam erscheint und die Menschenrechte die Staatsbürgerschaft überlagern.

8. Die überkommenen Regeln der Zulässigkeit oder auch Ablehnung der Einbürgerung verschwimmen; Willkürgrenzen sind nicht mehr auffindbar, wenn die Menschen nicht mehr in bisheriger Weise einem Staat zugeordnet sind und so in die Rechte anderer Staaten, selbst bei Zwangseinbürgerung, nicht eingegriffen wird.

9. Wenn das Nationalitätenband gelockert wird, kann es zweifelhaft werden, wohin eine juristische Person gehört. Die Gründungstheorie verliert an Bedeutung, diejenige der Kontrolltheorie wird stärker; sie negiert das Band zum Staat. Die Aktionäre sind die eigentlichen Weltbürger.

10. Wenn im internationalen Wirtschaftsrecht der Protektionismus immer stärker der Liberalität weicht und als suspekt gilt, nehmen staatliche Schutzmöglichkeiten auch hier ab.

11. Die Verantwortlichkeiten der Staaten würde sich ändern. Der Unterschied zwischen *direct injured states*, bisher bestimmt durch die Staatsangehörigkeit, und *indirect injured states*, deren Staatsangehörige nicht betroffen sind, verschwimmt, wenn Wohnsitz der Staatsangehörigkeit gleichgeordnet wird.

Das alles sind Zeichen dafür, dass eine Abnahme der Bedeutung der Staatszugehörigkeit Rechte und Pflichten der Menschen und Staaten verschwimmen lässt. Die Liebe zum Staat, die mancher vielleicht noch empfindet, ähnelt dann der Liebe des Enkelkinds zur Großmutter, die außer Zuneigung nicht mehr viel leisten kann.

Viele Menschen auf der Welt betonen noch ihr Nationalgefühl, und viele Staaten bestärken sie auch darin. So sieht man Nationalgarden mit gezogenem Säbel vor Regierungsgebäuden stehen, und man sieht Paraden auf Pferden mit martialischen Gebärden. Aber die Basis dieser Veranstaltungen scheint sich langsam aufzulösen. Vor allem in Europa wirkt so etwas eher theatralisch als real, wenn man bedenkt, dass wohl keine europäische Armee zu effektiver Landesverteidigung noch in der Lage wäre. Die Bundeswehr bietet ein eindrucksvolles Beispiel hierfür.

Wie wird sich nun der in diesem Sinne vereinzelt Mensch verhalten, der Mensch, der entweder zum Verwaltungsobjekt eines doch nicht mehr souveränen Staates, oder internationaler Organisationen wird? Man wird ihm empfehlen, sein individuelles Leben selbst mit Sinn zu erfüllen, seine Freiheit von früheren Bin-

dungen dazu zu nutzen, seine Individualinteressen an erste Stelle zu setzen. *Ubi bene ibi patria*. Der Forscher wird dahin gehen, wo er am besten forschen kann. Der Händler wird dahin gehen, wo die Geschäfte am besten laufen, der Techniker dahin, wo die Industrie blüht, der Arzt, wo er seine Kenntnisse erfolgreich anwenden und vielleicht auch experimentieren kann, der Jurist, wo man sich wacker streitet und der Streitwert hoch ist.

Auch die Idealisten werden ihre Sinnerfüllung suchen. Der Religiöse wird seine Religion verbreiten wollen, für ihn der Weg zur Seligkeit. Der Sozialist wird danach suchen, wo er den Kapitalismus bekämpfen kann. Der Kämpfer für die Menschenrechte wird den Rundumschlag versuchen, um die Welt in seinem Sinne zu verbessern.

Das alles hatten die Menschen früher in ihrer Nation, mit Ihrer Nation und auch für ihre Nation unternommen. Der Nationalverband bedeutete die Wohnhöhle, aus der man agierte, für die man agierte und in die man sich zurückzog, wenn man müde wurde. Aber der Mensch, auf sich allein gestellt, darf nicht mehr müde werden. *Help yourself and God will help you*.

Der Mensch ist freier geworden. Man sagt ihm natürlich, Freiheit sei ein Risiko. Aber Freiheit alleine konstituiert nichts, wie Vico im siebzehnten Jahrhundert schon feststellte. Wenn der Mensch sie ausfüllen will, stellt er fest, dass er allein es nicht kann. Das Ergebnis ist, dass er, um seine Ziele zu fördern, Verbände bildet, und zwar Zweckverbände. In diesem Sinne ersetzen schon heute internationale Organisationen und vor allem *non-governmental organizations* den Staat; sie verfolgen bestimmte, spezielle Zwecke, während die Zwecke des Staates die Wohlfahrt seiner Staatsbürger in umfassendem Sinne betreffen und nicht nur Spezialinteressen.

Die internationalen Zweckverbände arbeiten transnational und ohne Grenzen. Die Tierschützer schützen alle Tiere ohne Grenzen. Die Ärzte ohne Grenzen schützen alle Menschen. Die Umweltschützer schützen den ganzen Globus. Die Industrie schützt sich gegen die Umweltschützer. Die multinationalen Firmen produzieren transnational. Nicht *“made in Germany”* zählt, sondern *“made anywhere”*. Die WTO favorisiert die privaten Unternehmen und drängt den Wettbewerb zwischen Staaten zurück. Diskriminierungsverbot und Meistbegünstigung heben Staatsinteressen auf.

“Ans Vaterland, ans Teure, schließ dich an” müsste dann ersetzt werden: “An den Zweckverband, den Teuren schließ dich an”, aber nicht – wie beim Vaterland – mit dem ganzen Herzen, sondern nur mit dem Interessengebiet, dem Geld, der Religion oder dem Hobby.

Was wäre das Ergebnis solcher Überlegungen? Mag sein, dass sie reine Phantasie sind. Wenn das aber nicht so sein sollte, erhebt sich die Frage: Müsste der Mensch sich nun wandeln? Würde er sich nun anpassen, oder würde er versagen?

Der Mensch wird vielleicht in Zukunft keine Uniform mehr tragen, sondern eine Variation zwischen Zweireiher, Lendenschurz oder Kampfanzug. Aber vielleicht sind alle diese Attribute auch auswechselbar: *I thought I was a butterfly. Am I than no longer I? Or did I only change my suit, with other words my attribute?*

Bleibt der Mensch trotz allen Wechsels der äußeren Bedingungen immer der Gleiche?

In der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts galt die Devise: Regierungen kommen und gehen – aber der Dienst an der Nation bleibt immer bestehen. Auch Revolution kann einen Dienst an der Nation bedeuten, wenn auch keinen kompensierbaren. Der Stadtkommandant von Wien, ein Wehrmachtsgeneral märkischen Adels, verhaftete am 20. Juli 1944 alle SS-Führer. Nach Scheitern des Attentats wurde er selbst verhaftet. Er kam mit dem Leben davon. Ein Journalist fragte ihn später, er habe doch wohl eine Entschädigung erhalten. Der General antwortete: Wenn man Revolution macht, kann man eigentlich kein Geld dafür nehmen. Es sei erinnert an v. d. Marwitz (Ich wählte Ungehorsam, weil Gehorsam Unehre bedeutet hätte), an York v. Wartenburg und an Graf Stauffenberg. Sie haben den Gehorsam nicht für Geld verweigert, sondern für ihre Nation. Die Verwandten des erwähnten Generals klagen heute vor dem Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg auf Rückgabe ihres von den Kommunisten enteigneten Vermögens, das jetzt in der Hand der deutschen Regierung ist. Nach der Wiedervereinigung bot die deutsche Regierung den Enteigneten und ihren Erben den Rückkauf ihrer enteigneten Objekte an, nicht die Rückgabe. Wer kann das verstehen?

In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts scheint dieser Grundsatz, dass Regierungswechsel die Pflicht gegenüber der Nation nicht berührt, nicht mehr in früherem Sinne zu gelten. Der Dienst an der Nation tritt in den Hintergrund; vielleicht wird er gar nicht mehr erwartet. War die erste Hälfte des vorigen Jahrhunderts sinnlos und die zweite sinnvoll, oder ist es umgekehrt?

Der Philosoph Wittgenstein hat gesagt: Eine Frage, die man nicht beantworten kann, ist falsch gestellt. Nur, wir haben diese Frage gar nicht gestellt – sie hat sich uns gestellt. Für diese Situation ist bei Wittgenstein keine Antwort zu finden. Aber wir müssen sie suchen. Die Antwort entscheidet über die Zukunft des Völkerrechts, des Staatsrechts und letztlich des Menschen. Der historische Sinn der Grundrechtsverbürgungen war es, dem Menschen einen Freiraum und Schutz vor Willkür zu verschaffen. Der deutsche Staatsbürger kann sich heute auf fünf Grundrechtskataloge berufen. Kann er sich auch auf fünffachen Schutz berufen? Ist er zu fünffacher Loyalität verpflichtet?

Aber entscheidend bleibt die Hoffnung. Sicherlich ist immer noch richtig: *Tempora mutantur et nos mutamur in illis*. Auch wir müssen das versuchen. Es hat weder Sinn, in Nostalgie zu verharren, noch die geschichtliche Vergangenheit zu vertheideln.