

Wandlung im Souveränitätsbegriff

Von PAUL ROTH

Souveränität ist ein fundamentaler Begriff der Staatslehre und des Völkerrechts; sie erfährt deshalb in den einschlägigen Handbüchern eine bevorzugte Behandlung. Ein deutsches Wort dafür ist nicht üblich. Doch drückt Merschmann mit „Hoheitlichkeit“ das Wesen dieser Eigenschaft staatlicher Gewalt gut aus:¹ Der souveräne Staat hat keine höhere Gewalt über sich; er ist selbst höchste Gewalt und von keiner anderen Gewalt abhängig. Daraus ergeben sich die zwei Seiten der Souveränität: die staatsrechtliche und die völkerrechtliche, die erste in Bezug auf die innere Ordnung des Staates, die zweite in seinem äußeren Verhältnis zu anderen Staaten. So wird auch in der wissenschaftlichen Literatur die Souveränität häufig getrennt als staatsrechtliche und völkerrechtliche Souveränität dargestellt.

Souveränität ist aber kein zeitloser, absoluter Begriff. Dieser Begriff ist vielmehr „eine Schöpfung des neuzeitlichen Staatsrechts“,² als solcher zeitbedingt, und hat, was hier dargelegt werden soll, seinen Höhepunkt bereits überschritten. Geht die politische Entwicklung unserer verworrenen und gärenden Zeit günstig weiter, so wird er sich mehr und mehr als überlebt herausstellen und durch höhere Formen staatlicher und völkerrechtlicher Ordnung eingeschränkt werden. Um dies darzutun, ist keine erschöpfende staatsrechtliche Erörterung der Souveränität erforderlich, wohl aber ein Überblick über ihre geschichtliche Entwicklung und ihre philosophische Begründung.

Zwar ist das Wesen der Souveränität „so alt wie der Staat selbst“.³ Aber weder die Antike noch das frühe oder Hochmittelalter haben einen Begriff der Souveränität entwickelt. Langsam wird dann im Verlauf der Jahrhunderte Souveränität zu einer politischen Vorstellung, die sich noch später „zur juristischen verdichtet“.⁴ Natürlich gab es auch im Altertum Staaten, denen das Merkmal der Souveränität zukam. Diese war es ja schließlich, welche die griechischen Staaten in ihren heroischen Kriegen gegen die Perser verteidigten, und die Erbin aller antiken Staatsmacht, das römische Weltreich, besaß nach innen und außen unzweifelhaft volle Souveränität. Aber die Staatsrechtslehrer und Philosophen dieser Zeit gehen auf dieses Problem nicht ein. Aristoteles sieht in seiner „Politik“ als kennzeichnendes Merkmal des Staates die „Autarkie“ an, nicht etwa in ihrem heutigen volkswirtschaftlichen Sinn, sondern als Folgerung aus seiner Auffassung vom Menschen als „Zoon politikon“, als einem für Gesellschaft und Staat veranlagten Lebewesen. Der Staat soll die Bedürfnisse des so aufgefaßten

¹ Merschmann, Die dreifache Gerechtigkeit, Recklinghausen 1946, S. 29.

² v. Nell-Breuning, Beiträge zu einem Wörterbuch der Politik, Heft II, Zur christlichen Staatslehre, Freiburg 1948, S. 46.

³ v. Nell-Breuning, a.a.O.

⁴ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1929, S. 435.

Menschen voll befriedigen — daher Autarkie —, soll ihnen die Möglichkeit geben, in Frieden und Ordnung, Wohlfahrt und Recht ihre natürliche Lebensfülle zu erreichen. Diese aristotelische Auffassung ist in die Scholastik übergegangen und kehrt in den Werken von Albertus Magnus, Thomas von Aquin, Suarez und anderen wieder.⁵ Thomas von Aquin, der wie Aristoteles als Wesensmerkmal des Staates ansieht, daß er als „vollkommene Gesellschaft“ die menschlichen Lebensbedürfnisse in vollendeter Weise erfülle, setzt auch die rechtliche Unabhängigkeit des Staates voraus, klärt aber nicht näher den hierin liegenden Begriff der Souveränität.⁶ Dies haben auch die Römer nicht getan, auch Cicero nicht. Vielleicht lag dies letzten Endes daran, daß die universale, gewissermaßen selbstverständliche Macht Roms einer rechtstheoretischen Unterbauung in dieser Richtung nicht bedurfte.

Umgekehrt entwickelt sich im späteren Mittelalter der Begriff der staatlichen Souveränität gerade deswegen, weil die nationale Souveränität sich erst durchsetzen mußte gegen die universalen Mächte des Papsttums und des Kaisertums einerseits und gegen die innere Konkurrenz von Lehnsträgern und Körperschaften im Staate anderseits.⁷ Hierbei war Frankreich führend. Dies ist geschichtlich bedingt, wie die ganze Entwicklung des Souveränitätsbegriffs; es wird sich immer wieder zeigen, und zwar bis in unsere Tage hinein, wie eng die philosophisch-rechtliche Entwicklung dieses Begriffs an die jeweilige politisch-geschichtliche Lage gebunden ist. Französische Gelehrte waren es vorwiegend, die im 14. Jahrhundert die weltliche Oberhoheit des Papsttums bekämpften, wie sie Papst Bonifaz VIII. in seiner berühmten, gegen den französischen König Philipp IV. den Schönen gerichteten Bulle *Unam sanctam* vom 18. November 1302 mit der Lehre von den zwei Schwertern in Anspruch genommen hatte. Das 14. Jahrhundert ist aber die Zeit der „babylonischen Gefangenschaft“ des Papsttums in Avignon (1309—1377). Marsilius von Padua, Rektor der Universität Paris, der uns bei der Lehre von der Volkssouveränität wieder begegnen wird,⁸ ist vor allem mit seiner Schrift „*Defensor pacis*“ vom Jahre 1324 der radikalste spätmittelalterliche Gegner der weltlichen Macht des Papsttums. Schon vor ihm hatten andere französische Gelehrte diese Ansprüche des Papsttums bestritten, so Johannes Quidort von Paris, der 1302 schreibt: „Die königliche Gewalt ist weder in sich noch in ihrer Ausübung vom Papste abhängig“, und nach ihm greift der englische Minorit Occam im gleichen Sinne in den Kampf zwischen dem Kaiser Ludwig dem Bayern und dem Papst Johann XXII. ein, in dem die deutschen Kurfürsten durch ihren Beschluß zu Rhense im Jahre 1338 erklären, daß der von ihnen gewählte

⁵ Merschmann, a.a.O., S. 24 ff.

⁶ Höffner, Christentum und Menschenwürde, Trier 1947, S. 219 f.

⁷ Vgl. hierzu Jellinek, a.a.O., S. 435 ff.; Höffner, a.a.O., S. 15 ff., S. 197 ff.

⁸ Über Marsilius von Padua s. Krabbe, Kritische Darstellung der Staatsgewalt, Den Haag 1930, S. 59 ff.

römische König „der Ernennung, Anerkennung, Bestätigung, Zustimmung oder Ermächtigung des Apostolischen Stuhles nicht bedürfe“.

Aber auch gegen die universalistische Kaiseridee wandte sich die Lehre von der Staatsgewalt, wieder im Zusammenhang mit der geschichtlichen Entwicklung, welche die Nationalstaaten Spanien, Frankreich, England, Venedig tatsächlich von der kaiserlichen Oberhoheit unabhängig machte, während gleichzeitig in Deutschland selbst die Territorialfürsten ihre Macht auf Kosten der kaiserlichen ausdehnten, bis im Westfälischen Frieden 1648 zum erstenmal von ihrer — nur noch wenig beschränkten — Souveränität die Rede ist. Zunächst gab es freilich noch beredete Anwälte der kaiserlichen Oberhoheit, zum Beispiel Dante. In seiner „Göttlichen Komödie“ widmet er Kaiser Heinrich VII., von dem er das politische Heil erhoffte, begeisterte Verse und fordert in seiner „Monarchia“ (1313) den Weltkaiser als Garanten von Gerechtigkeit, Freiheit und Frieden. Gäbe es mehrere gänzlich unabhängige Staaten, so führt er aus, so stünde ja im Streitfall kein Richter über ihnen — ein bemerkenswert moderner Gedanke. Hervorzuheben ist ferner aus der ansehnlichen Zahl der Verteidiger kaiserlicher Oberhoheit Aeneas Silvius, der spätere Papst Pius II. 1445 dedizierte er Kaiser Friedrich III., der bekanntlich ein sehr lang regierender, aber schwacher Herrscher war, die Schrift „Von Ursprung und Gewalt des Römischen Reiches“. In dieser schon dem Humanismus zuzurechnenden Schrift stellt Aeneas Silvius, damals Sekretär der Kaiserlichen Kanzlei zu Wien, die Macht des Kaisers als so erhaben hin, daß sie nur eine Schranke habe: Der Kaiser könne wohl Privilegien verleihen, aber niemanden sich selbst gleichsetzen. Ihm stehe es zu, Streitigkeiten von Königen und Fürsten zu entscheiden, ihnen Kriegsdienste und Steuern aufzuerlegen, überhaupt den Gehorsam von ihnen zu verlangen, den sie selbst bei ihren Untertanen voraussetzen; gerade das aber sind Merkmale einer mit Souveränität verbundenen Staatsgewalt.

Aeneas Silvius ist nicht der letzte Vertreter des weltkaiserlichen Gedankens. Er hat vielmehr bis ins 16. Jahrhundert hinein beachtliche Nachfolger gefunden. Aber in eben diesem Jahrhundert formulieren die spanischen Spätscholastiker mit de Vitoria an der Spitze unter Ablehnung einer kaiserlichen Oberhoheit die Grundgedanken der einzelstaatlichen Souveränität. „Der weltliche Staat“, so lehrt de Vitoria im Jahre 1539, „ist ein vollkommener und integraler Staat. Er ist also keiner auswärtigen Macht unterstellt, sonst wäre er ja nicht integral.“ De Vitoria gibt in diesem Zusammenhang Eigenschaften an, welche die staatliche Souveränität ausmachen, wie die eigene Gesetzgebung oder das Recht der Kriegführung. Der Kaiser, so heißt es bei ihm ausdrücklich, sei nicht Herr des ganzen Erdkreises. Es habe vielmehr stets eine Vielzahl von Staaten bestanden, wobei de Vitoria einerseits auf das Oströmische Reich, anderseits auf die von den Spaniern eroberten Staaten der Neuen Welt hinweist, deren völkerrechtlichen Lage ja sein besonderes Interesse galt, und Spanien und Frank-

reich hätten die kaiserliche Oberhoheit auch im Mittelalter nicht anerkannt. Der Lehre de Vitorias folgen zahlreiche andere spanische Vertreter der Scholastik wie Soto und Suarez, wenn sie auch bei aller Betonung der einzelstaatlichen Souveränität einen gewissen Primat des Kaisers anerkennen. Es ist übrigens interessant, daß die Vertreter dieser Lehren sich eine scharfe Rüge des Kaisers Karl V. zuzogen, der die Einziehung der betreffenden Manuskripte anordnete und die weitere Erörterung der kaiserlichen Rechte auf die Länder der Neuen Welt verbot.⁹

Die Lehrbücher des Staatsrechts pflegen anzugeben, daß der Begriff der Souveränität erstmals 1577 von dem Franzosen Jean Bodin in seinem Werk „Sechs Bücher vom Staate“ entwickelt worden ist.¹⁰ Wie die vorstehenden Ausführungen über die spanischen Scholastiker zeigen, steht diesen die Priorität der grundlegenden Gedanken hierüber zu; doch hat ja die weltliche Wissenschaft zu ihrem eigenen Schaden die in der Scholastik entwickelten Lehren vielfach vernachlässigt. Bodin sieht in der Souveränität die absolute und dauernde Staatsgewalt. Er setzt also Souveränität und Staatsgewalt gleich, eine auch weiterhin in der Lehre vom Staat häufig anzutreffende Unklarheit, da doch Souveränität als eine Eigenschaft der Staatsgewalt anzusehen ist. Deswegen zählt er auch eine Reihe von „Merkmalen“ der Souveränität auf, wie das Recht auf Kriegserklärung und Friedensschluß, auf Gesetzgebung und Anstellung der Beamten, Steuererhebung und Begnadigung. Der Schwerpunkt der Souveränität liegt bei Bodin in ihrer Unbeschränktheit nach innen; denn es kommt ihm, geschichtlich durchaus verständlich, darauf an, eine logische Verteidigung der absoluten Monarchie zu bieten, des souveränen Fürsten, der „nur Gott Rechenschaft schuldet“.¹¹ Bodin lehrt aber nicht eine moralische Unverantwortlichkeit des Fürsten, wie dies vor ihm Machiavelli und nach ihm Hobbes getan hat, sondern er stellt ausdrücklich fest: „Was aber die göttlichen und die natürlichen Gesetze anbetrifft, so sind alle Fürsten der Erde ihnen unterworfen, und es steht nicht in ihrer Macht, diesen zuwiderzuhandeln, wenn sie sich nicht einer Verletzung der göttlichen Majestät schuldig machen wollen.“¹²

Inzwischen waren auch die frühmittelalterlichen Lehnverhältnisse, die der Ausübung einer klaren Souveränität im Wege standen, in den europäischen Staaten zugunsten einer Zentralgewalt weitgehend abgeschafft worden. Die französischen Könige hatten diese Politik zielbewußt verfolgt, so daß Frankreich in der Entwicklung des fürstlichen Absolutismus führend wurde. In Deutschland verlief die Entwicklung der Machtstellung des Königs und Kaisers gerade umgekehrt, aber dafür folgten die Territorialfürsten dem französischen Beispiel. In England hatte die Eroberung durch

⁹ Abgedruckt bei Höffner, a.a.O., S. 223 f.

¹⁰ Jean Bodin, *Les six livres de la république*, 4. Aufl., Paris 1579.

¹¹ Bodin, a.a.O., S. 123.

¹² Bodin, a.a.O., S. 132.

die Normannen im Jahre 1066 zwar das einheimische Lehnwesen stark zurückgedrängt. Aber noch die berühmte, als Grundlage der englischen Verfassung geltende Magna Charta vom Jahre 1215 ist im wesentlichen eine Garantie der Rechte der feudalen Stände gegenüber der Krone. Im weiteren setzt sich dann in England der Grundsatz der Souveränität für innerstaatliche Angelegenheiten vor allem dank dem Parlament und im Parlament durch, wie der Londoner Professor Jenks in seinem Werk über „Das Staatsschiff“ darlegt.¹³ Jedenfalls bilden Lehnwesen und Feudalismus in den aufsteigenden Nationalstaaten kein Hindernis mehr für die tatsächliche und begriffliche Herausbildung der Souveränität.

Bodin hatte die Souveränität mit dem monarchischen Absolutismus verknüpft, er hat gerade in Frankreich Nachfolger gefunden. So sagt Bischof Bossuet zur Zeit Ludwigs XIV.: „Die Majestät ist das Abbild der Größe Gottes im Fürsten.“¹⁴ Aber schon zu Lebzeiten Bodins regte sich Widerspruch gegen die Auffassung, die zum Träger der Souveränität den Fürsten, den „Souverän“ machte. Bodins Zeitalter war das der Hugenottenkriege, und aus den Glaubensstreitigkeiten heraus entstand die Gegnerschaft gegen die absolute Fürstensouveränität in der Schule des sogenannten Monarchomachen, welche die Souveränität dem Volke zusprach. Die Souveränität des Volkes, wenn auch nicht mit diesen Worten, hat schon 250 Jahre vorher Marsilius von Padua gelehrt. In einer teilweise erstaunlichen Übereinstimmung der Gedankengänge mit Rousseau nimmt er an, daß das Volk durch einen Vertrag einem Fürsten die Handhabung der Ordnung überträgt, daß es ihn aber, wenn er das Gesetz, das heißt den Volkswillen, verletzt, absetzen oder sogar bestrafen kann. Eine klare Begründung der Volkssouveränität gibt erst der deutsche Professor Johannes Althusius (1557 bis 1638). Von ihm stammt der Gedanke, daß die Einzelindividuen durch einen Vertrag miteinander den Staat schaffen: *Contractus societatis*, der spätere „*contrat social*“ Rousseaus. Hobbes nimmt diese Vertragstheorie auf, führt sie allerdings zur absoluten Fürstengewalt weiter, an die das Volk seine Rechte abtritt, während bei Rousseau dem Volke die Souveränität verbleibt, so daß nach ihm die Regierung nur eine „*commission du peuple*“ ist.

Wieder entspricht die Entwicklung des Souveränitätsbegriffs der geschichtlichen Wandlung. Wenn der englische Dichter Milton, der auch ein sehr aktiver Politiker war, nach der Hinrichtung des englischen Königs Karl I. im Jahre 1649 die Volkssouveränität verteidigt, so handelt er im Auftrag Cromwells, um diese Katastrophe der Monarchie zu rechtfertigen. Rousseau dagegen bereitet mit seiner Lehre vom Staatsvertrag und dem unveräußerlichen Recht des Volkes den Sturz der französischen Monarchie vor. „Die Souveränität“, heißt es in der französischen Verfassung von 1791, „ist eine, unteilbar, unveräußerlich und unverjährbar; sie steht dem Volke

¹³ Deutsch Kempen, 1947, S. 34.

¹⁴ Zitiert bei Krabbe, a.a.O., S. 152.

zu“, und im gleichen Sinn heißt es in der Weimarer Verfassung im ersten Artikel: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

Zwischen diesen beiden Verfassungen liegt aber das 19. Jahrhundert, das die konstitutionelle Monarchie herausstellt. Einen charakteristischen Ausdruck findet dieser Wandel in der Wiener Bundesakte vom 8. Juni 1815, die zwar die Souveränität der Fürsten und freien Städte Deutschlands anerkennt,¹⁵ aber in Artikel 13 bestimmt, daß „in allen Bundesstaaten eine landsständische Verfassung stattfinden“¹⁶ solle. Durch diese verfassungsmäßige Teilung der obersten Gewalt im Staate erhebt sich vielfach die Frage, wer denn nun Träger der Souveränität ist. Dies ist jeweils nach den Bestimmungen der betreffenden Verfassung zu beurteilen, ebenso wie die Frage nach dem Inhaber der Souveränität in einem Bundesstaat.¹⁷ Aber diese Fragen berühren die Bewertung der Souveränität für unsere Zeit und die Zukunft ebensowenig wie die Frage der Zuständigkeit der Staatsgewalt, die eine „geschichtlich wechselnde“,¹⁸ im allgemeinen aber, abgesehen von der vorübergehenden liberalen Theorie des auf Aufsichtsfunktionen beschränkten „Nachtwächterstaates“, eine ständig sich ausdehnende ist. Dagegen ist vom christlichen Standpunkt aus zu prüfen, worauf eine so wesentliche Eigenschaft der Staatsgewalt wie die Souveränität sich überhaupt gründet.

In seiner Ansprache an die Rota vom 2. Oktober 1945 erläutert Papst Pius XII. den Unterschied kirchlicher und staatlicher Gewalt.¹⁹ Während die kirchliche Gewalt durch Christus von oben her eingesetzt wurde, ist die Gründung des Staates von unten nach oben erfolgt. Beide, Kirche und Staat, gehen aber auf Gott zurück, und beide befassen sich mit demselben Menschen. Die Vertragstheorie von der Entstehung der Gesellschaft und des Staates, die der staatlichen Herrschergewalt nicht einmal eine letzte Ableitung aus göttlichem Ursprung zuerkennen möchte, ist daher abzulehnen. In der Enzyklika „*Diuturnum illud*“ Leos XIII. vom 29. Juni 1881 heißt es hierzu: „Denn das Herrscherrecht nicht von Gott als seiner Quelle herleiten, heißt doch nichts anderes, als der politischen Gewalt ihren schönsten Schmuck entreißen und ihr den Lebensnerv zerschneiden. Wenn man aber sagt, jene Gewalt hänge von dem Gutdünken der Menge ab, so ist das fürs erste falsch, sodann aber stellt man die Herrschaft selbst auf einen viel zu leichten und schwankenden Grund.“²⁰

¹⁵ Die deutschen Reichsfürsten hatten sich freilich schon früher um die Beschränkung der ihnen im Westfälischen Frieden zugebilligten Souveränitätsrechte praktisch vielfach nicht bekümmert. Bekannt ist das Wort des Königs Friedrich Wilhelm I. von Preußen, der die Souveränität der Krone wie einen „*rocher de bronze*“ stabilisierte.

¹⁶ Fehr, Deutsche Rechtsgeschichte, 4. Aufl., Berlin 1948, S. 229.

¹⁷ Namhafte deutsche Juristen wie Laband und Binding nehmen an, daß im Wilhelminischen Deutschland die 22 Bundesfürsten und 3 freien Städte die Träger der Souveränität des Reiches waren.

¹⁸ Jellinek, a.a.O., S. 485.

¹⁹ AAS 1945, 259; Katholische Soziallehre, Lexikon päpstlicher Weisungen, München 1948, S. 204 ff.

²⁰ ASS XIV 11; Katholische Soziallehre, S. 158.

Es verdient hervorgehoben zu werden, daß im 19. Jahrhundert auch von protestantischer Seite entsprechend der lutherischen Auffassung der Obrigkeit Staatslehren aufgestellt worden sind, die auf Grund der Bibel den göttlichen Ursprung der staatlichen Gewalt unter Ablehnung der Volkssouveränität betonen. Dies lehrten der bekannte Begründer des Programms der deutschen konservativen Partei, Friedrich Julius Stahl, und ebenso der Holländer Groen van Prinsterer.²¹

Wenn aber die Staatsgewalt in der göttlichen Weltordnung begründet ist, bleibt sie der Oberherrlichkeit Gottes untertan. Die Unabhängigkeit der Staatsgewalt, also eben die Souveränität, bleibt mithin gebunden an das Sittengesetz, an die innere und zwischenstaatliche Rechtsordnung. Ein Staat ohne solche Bindung ist in Gefahr, seinen Charakter als Rechtsstaat zu verlieren, ja, zum totalitären Staat zu entarten. Es ist in diesem Sinne bezeichnend, wenn in dem nationalsozialistisch überarbeiteten „Wörterbuch der philosophischen Begriffe“ für den Nationalsozialismus an Stelle der Souveränität „das auf Autorität und Verantwortung (!) aufgebaute Führer-Gefolgschaftsverhältnis innerhalb der völkischen Artgemeinschaft“ gesetzt wird.²²

Man kann sagen, daß mit dem Beginn des 20. Jahrhunderts ein Höhepunkt des Souveränitätsbegriffes in Europa erreicht wurde. Er ist dann nur noch übergipfelt worden durch den Zug zum staatlichen Totalitarismus, der, beginnend mit dem Sieg des Bolschewismus in Rußland im Jahre 1917, sich auf eine Anzahl europäischer Staaten ausdehnte. Insoweit dieser Totalitarismus mit einer materialistischen Vergottung des Staates als solchen verbunden war, zeigte er in furchtbarer Weise, wohin die Idee einer von den göttlichen Gesetzen losgelösten Souveränität führen kann.

Was die völkerrechtliche Souveränität, also die Souveränität in den zwischenstaatlichen Beziehungen anbetrifft, so hatte der Frieden von Utrecht vom Jahre 1713, der dem spanischen Erbfolgekrieg ein Ende setzte, den Grundsatz eines Gleichgewichts der Mächte aufgestellt. Es war keine übergeordnete politische Weltmacht mehr vorhanden. Die nationalen und souveränen Staaten standen sich unabhängig gegenüber, und um ihrem Machtstreben, das dann im 19. Jahrhundert in Nationalismus und Imperialismus einen Höhepunkt erreichte, eine Schranke zu setzen, verfiel man eben auf den Ausweg, daß sie sich gegenseitig in Schach halten sollten, ein Ausweg, der sich als Irrweg erwies. Als dann die immer wiederkehrenden Kriege mit ihren wachsenden Verheerungen und Lasten die Gegenbewegung des Pazifismus und der friedlichen Verständigung ins Leben riefen, stand einem praktischen Erfolg dieser Bestrebungen der übersteigerte Souveränitätsbegriff im Wege. Es ist bemerkenswert, daß das Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907 das darin vorgesehene Vermittlungsverfahren auf Fälle beschränkte, die „we-

²¹ *Krabbe*, a.a.O., S. 262.

²² a.a.O., Leipzig 1944, S. 648.

der die Ehre noch wesentliche Interessen“ eines Staates berühren, daß noch der Völkerbundpakt von 1919 das Eingreifen des Völkerbundsrates in einer Frage ausschloß, „die nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit einer Partei gehört“, ja, daß noch die Charta der Vereinten Nationen von 1945 die Einmischung in Angelegenheiten untersagt, die „im wesentlichen zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“. Mit anderen Worten: an der Schranke der Souveränität endet die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Intervention in die inneren Angelegenheiten eines Staates, und wenn solche Interventionen auch in der Praxis gegenüber schwachen Staaten, zum Beispiel gegenüber der Türkei im Laufe des 19. Jahrhunderts oft genug ausgeübt worden sind, steht der „Souverän-Vorbehalt“ doch einem wirksamen international-völkerrechtlichen Eingreifen gerade dann im Wege, wenn Recht und Humanität es erfordern würden.²³ Es sei nur darauf hingewiesen, daß Sowjetrußland und seine Satelliten zwar den Vereinten Nationen angehören, daß aber die Vereinten Nationen nicht in der Lage sind, die Anerkennung der Menschenrechte, die ihre Grundlage bilden, in diesen Staaten durchzusetzen; denn das ist deren innere Angelegenheit. Jenks hat nicht Unrecht, wenn er von der übertriebenen Bedeutung schreibt, die man der Frage der Souveränität in Europa seit dem 16. und 17. Jahrhundert beimaß,²⁴ und an anderer Stelle von der „übertriebenen Begeisterung von Generationen internationaler Juristen“ für den Begriff der Souveränität²⁵ spricht.

Der Einwand der Souveränität, wie ihn zum Beispiel der persische Ministerpräsident im Oktober 1951 vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erhob, indem er den persisch-englischen Ölkonflikt als innere Angelegenheit Persiens hinstellte, steht aber nicht nur im Einzelfall einer internationalen Regelung im Wege, sondern bildet auch ein grundsätzliches Hindernis auf dem Gebiet der Weiterentwicklung zwischen- und überstaatlicher Formen. Und gerade auf diesem Gebiet liegt die Aufgabe unserer Zeit und der Zukunft, eine Aufgabe, deren Lösung entscheidend sein kann für Sein oder Nichtsein Europas und der europäischen Kultur. Gewiß stellt diese Aufgabe sich zur Zeit hauptsächlich in der Form eines Zusammenschlusses der freien Welt gegen die kommunistische Gefahr dar, und ohne Zweifel ist sie in diesem Sinne besonders wichtig und dringlich. Sie bliebe und bleibt aber auch bestehen, wenn die den Frieden bedrohenden Spannungen zwischen West und Ost behoben werden sollten. Denn die Welt ist zu klein geworden für eine Aufrechterhaltung der jetzigen europäischen Kleinstaaterei. Auch wenn es uns nicht paßt, müssen wir zugestehen, daß die früheren europäischen Großmächte heute Kleinstaaten sind und daß sie ihre gemeinsamen kulturellen und sozialen, politischen und wirtschaftli-

²³ Zu den Fragen der Intervention und des Souverän-Vorbehalts vgl. *Sauer*, *Grundlehre des Völkerrechts*, 2. Aufl., Köln 1948, S. 139 f., 191 f., 242 ff.

²⁴ *Jenks*, a.a.O., S. 16.

²⁵ *Jenks*, a.a.O., S. 183.

chen Aufgaben in ihrer bisherigen Souveränitäts-Isolierung nur unzulänglich erfüllen können.

Nun gibt es ja überstaatliche Zusammenschlüsse, nicht nur die Weltorganisation der Vereinten Nationen, sondern auch ihre elf Spezialorganisationen, weltweite Verbände, wie die Vereinten Nationen selbst (vgl. in dieser Zeitschrift Bd. 147, S. 332—344). Die richtige Erkenntnis, daß eine erfolgreiche Neuordnung der Welt nicht nur durch einen politischen Zweckverband erreicht werden kann, sondern daß sie kulturelle Fragen, soziale Probleme, Wirtschaft und Verkehr, Gesundheitswesen und Ernährung umfassen muß, hat zur Schaffung dieser Weltverbände geführt. Aber ihre Mitgliedstaaten sind und bleiben trotz gewisser, ihre Souveränität berührenden vertraglichen Bindungen souveräne Staaten. Nun ist die Errichtung einer wirklich über den Einzelstaaten stehenden Weltregierung sicherlich ein Fernziel, das nicht aktuell ist, und Sauer meint sogar, daß „unsere Zeit noch nicht reif ist für eine starke rechtliche Beschränkung der Souveränität der Staaten“.²⁶ Aber wenigstens für Europa liegen die Dinge doch ein wenig anders.

Zunächst hat die Europabewegung bereits eine gewisse Tradition. Von der 1888 in Paris gegründeten Interparlamentarischen Union über die Paneuropabewegung mit dem ersten Paneuropäischen Kongreß vom Jahre 1926 in Wien bis zur Errichtung des Europa-Rats mit dem Sitz in Straßburg 1949 ist ein gutes Stück Weg zurückgelegt.²⁷ Aber gerade der Europa-Rat zeigt die Unzulänglichkeit und die Schwäche dieser Organisation: Sie kann in ihrer Beratenden Versammlung, die eine Art europäisches Parlament darstellt, wohl reden und Resolutionen fassen, aber sie kann nur handeln, wenn alle ihre souveränen Mitglieder einverstanden sind. Um so mehr ist zu beachten, daß die unter dem Namen des Schumanplanes bekannte, am 19. März 1951 in Paris errichtete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl zum erstenmal eine Art unabhängiger und überstaatlicher Regierung darstellt. Die sechs beteiligten Staaten, die Bundesrepublik, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg übertragen der „Hohen Behörde“ dieser Gemeinschaft alle Befugnisse in Produktion, Absatz und Preisgestaltung der Stahl- und Kohleindustrie, und die Gemeinschaft besitzt auf diesem wirtschaftlichen Gebiet eigene Organe, die der Verwaltung, Gesetzgebung und Rechtssprechung einer nationalen souveränen Regierung entsprechen. Bewährt sich dieser erste Versuch einer überstaatlichen Regelung, so ist damit zu rechnen, daß weitere ähnliche Organisationen zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet folgen werden.

Mit Auseinandersetzungen im Rahmen der Tagespolitik, wie sie zum Beispiel die Frage der Wiederherstellung der deutschen Souveränität im Ge-

²⁶ Sauer, a.a.O., S. 244.

²⁷ Vgl. E. v. Hippel, Die Vereinten Staaten von Europa als Rechtsproblem, in dieser Zeitschrift Bd. 147 (1950/51) S. 253—263, und F. A. v. d. Heydte, Wege zur europäischen Föderation, ebd. S. 264—271.

folge hat, haben unsere grundsätzlichen Ausführungen um so weniger zu tun, als diese oft von parteipolitischer Polemik ausgehen. Aber es gibt sehr bedeutsame grundsätzliche Zustimmungen zu der Auffassung, daß eine Beschränkung der einzelstaatlichen Souveränität im Zuge der internationalen Entwicklung liegt, und diese Zustimmungen finden sich sowohl in dem Bonner Grundgesetz von 1949 wie in der französischen Verfassung von 1946. Im Bonner Grundgesetz lauten die ersten beiden Absätze des Art. 24:

„Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.“

Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“

Wie v. Mangoldt in seinem Kommentar zum Bonner Grundgesetz mitteilt, sind diese beiden Absätze des Gesetzes in ihren Grundzügen schon in dem ersten Entwurf enthalten gewesen und bei den Beratungen außer durch einen kommunistischen Einspruch niemals in Frage gestellt worden. Sie sollten, wie der Vertreter der SPD Dr. Carlo Schmid bei den Beratungen einmal ausführte, zum Ausdruck bringen, daß das deutsche Volk entschlossen sei, aus der nationalsozialistischen Phase seiner Geschichte in die übernationalstaatliche Phase einzutreten; denn in unserer Zeit gebe es kein Problem mehr, das ausschließlich mit nationalen Mitteln gelöst werden könne.²⁸

Auch die neue französische Verfassung von 1946 sieht die Möglichkeit des Verzichts auf staatliche Hoheitsrechte vor. Es heißt in der Präambel dieser Verfassung:

„Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit versteht sich Frankreich zu den für die Organisation und die Verteidigung des Friedens notwendigen Einschränkungen seiner Souveränität.“

Diese programmatischen Festlegungen der Verfassungen alter Kulturstaaten gewinnen um so mehr an Gewicht, wenn man sich vergegenwärtigt, welche Mächte denn auf der Gegenseite am hartnäckigsten an dem Souveränitätsgedanken im absolutistischen Sinn festhalten. Es sind dies einmal die Vertreter des „unchristlichen, totalen Souveränitätsgedankens“,²⁹ welche die Unbeschränktheit der Staatsgewalt auch durch göttliches und menschliches Recht proklamieren und in furchtbarer Weise handhaben, die Staaten der Konzentrationslager und der Sklavenarbeit. Dazu kommen Staaten, die „das Zeitalter, in dem die Auffassung der Nationalität des Staates bisweilen bis zur Verwirrung, bis zur Gleichstellung beider Begriffe übertrieben ist“,³⁰ noch nicht überwunden haben, wo also der Nationalismus, oft als Minderwertigkeitskomplex, eifersüchtig über der vollen Souveränität des Staates wacht. Mit scharfer Formulierung, aber nicht unzutreffend,

²⁸ v. Mangoldt, a.a.O., Frankfurt, 2. Lief., S. 163.

²⁹ v. Nell-Breuning, a.a.O., S. 46.

³⁰ Aus der Rundfunkansprache des Papstes Pius XII. an die Schweiz, abgedruckt in: Katholische Soziallehre, S. 300.

sagt Sebastian Haffner, der Leitartikler der „Englischen Rundschau“³¹ hierzu: „Das Streben nach nationaler Souveränität ist heute das Abzeichen unterentwickelter Länder geworden — der Kolonien von gestern, die die abgelegten politischen Kleider ihrer ehemaligen Beherrscher tragen.“ Beispiele aus der Weltpolitik der Gegenwart zeigen, daß dieser zur Psychose gewordene Souveränitätsgedanke auf nationalistischer Basis zu einer Bedrohung des Weltfriedens werden kann. Abbau oder Einschränkung staatlicher Souveränität ist jedenfalls ein moderner Gedanke, ein Gedanke wahren Fortschritts. Solch wahren Fortschritt verschließt sich auch die Kirche nicht; nur Unkenntnis oder Feindseligkeit leugnet dies. So finden wir in päpstlichen Kundgebungen eine grundsätzliche und wohlbegründete Befürwortung einer Einschränkung staatlicher Hoheitsrechte zugunsten übergeordneter Organisationen. Papst Pius XII. wies noch im Kriege in seiner Rundfunkbotschaft von Weihnachten 1944 darauf hin, daß ein neuer Völkerbund eine „wahre und wirksame“ Autorität gegenüber seinen Mitgliedsstaaten haben müsse, die dann mit „relativer Souveränität“ gleichberechtigt sein sollten.³² Und wenige Wochen vor der Errichtung der Vereinten Nationen äußerte derselbe Papst am 2. Juni 1945 in einer Ansprache an das Kardinalskollegium, daß die Völker sich veranlaßt sehen könnten, „zum Besten des gemeinsamen Fortschritts Bindungen einzugehen, die ihre Hoheitsrechte einschränken“.³³

Wenn nun Staatsmänner und politische Organisationen, Verfassungs-urkunden und päpstliche Kundgebungen der Erkenntnis Ausdruck geben, daß die staatliche Vollsouveränität im alten Sinne überlebt ist, warum wird diese Erkenntnis bisher nur in geringem Maße in die Tat umgesetzt?

Es sind so manche Hindernisse, die da im Wege stehen. Zunächst ist diese Erkenntnis noch neu, nur in bestimmte, politisch interessierte Kreise eingedrungen, aber nicht populär. Dann stehen ihr auch Gegenströmungen entgegen, wie der immer noch mächtige Nationalismus oder der Totalitarismus, der nicht an einem Abbau, sondern an einer Übersteigerung der Souveränität interessiert ist. Was insbesondere die Bundesrepublik anbetrifft, so ist hier die Frage des Verzichts auf Hoheitsrechte mit innerpolitischen Meinungsverschiedenheiten über die Gegenseitigkeit belastet. Und schließlich spielt in allen diesen Fragen eine Rolle, daß es Menschen sind, die sie zu lösen haben, Menschen mit allen ihren Schwächen, von denen Paulus im Römerbrief sagt: „Das Wollen des Guten liegt mir, das Vollbringen aber nicht“ (7, 18). Der Verzicht auf Macht kostet eben Staaten wie Staatsmännern Überwindung. Aber es ist an der Zeit, zu handeln.

³¹ a.a.O., Köln, 1. Jahrgang, Nr. 25 vom 19. Oktober 1951. Der betreffende Aufsatz mit dem Titel „Souveränitäts-Dämmerung“ ist auch im übrigen sehr lesenswert, in seiner Zielsetzung allerdings insofern etwas einseitig, als er lediglich für eine „Atlantische Gemeinschaft“ eintritt.

³² Schäufele, Zur Neuordnung im Staats- und Völkerleben, Heidelberg 1946, S. 173.

³³ P. Jussen, Gerechtigkeit schafft Frieden, Reden und Enzykliken des Heiligen Vaters Papst Pius XII., Heidelberg 1946, S. 213.