

Internationale Ordnung

Ursprünglich und noch bis in die jüngste Zeit erschöpfte sich das, was man „internationale Ordnung“ nannte, in der *rechtlichen Ordnung*, die das Zusammenleben *souveräner Staaten* regelt und nach der diese miteinander verkehren. Dabei verstand (und versteht sich im allgemeinen auch heute noch) die Bezeichnung der Staaten als „souverän“ dahin, daß es über den Staat hinaus keine höhere (irdische) Obrigkeit gibt, der souveräne Staat vielmehr nur noch die Oberhoheit des *Völkerrechts* über sich kennt. Damit sind internationale Ordnung und Völkerrecht austauschbare Begriffe; die internationale Ordnung erschöpft sich in den Regeln des Völkerrechts.

Ein Grundstock völkerrechtlicher Regeln gilt gewohnheitsrechtlich für alle Völker, genauer gesprochen für alle souveränen Staaten als verbindlich; leider besagt das nicht, daß er auch von allen Völkern bzw. Staaten als verbindlich anerkannt und befolgt wird, obwohl – von einigen Regeln des Gesandtschaftsrechts abgesehen – dieses Völkergewohnheitsrecht nur aus Normen besteht, die für den gesunden Menschenverstand ohne weiteres als geboten und unverzichtbar einsichtig sind. Von unvergleichlich größerem Umfang ist das *Völkervertragsrecht*, das aus einer allmählich unübersehbar gewordenen und immer noch zunehmenden Menge von Vereinbarungen besteht, die einzelne, viele, in einigen Fällen sogar so gut wie alle Staaten miteinander getroffen und in Kraft gesetzt haben und die daher durch Kündigung der Verträge auch wieder außer Kraft gesetzt werden können.

Völkerrecht und souveräne Staaten

Für das herkömmliche Verständnis ist bezeichnend, daß kein „souveräner“ Staat einen Zwang anerkennt, sich an das Völkerrecht zu halten und dessen Normen zu befolgen. Nach herrschender, wenn auch kaum je offen geäußerter Meinung legt jeder Staat die Bindung nicht nur an das vertragliche Völkerrecht, sondern auch an die Grundregeln des Völkergewohnheitsrechts immer nur sich selbst auf, worin auch schon der Vorbehalt liegt, kraft eigener Machtvollkommenheit sich von dieser Bindung auch wieder loszusagen oder jedenfalls sie hintanzusetzen und ihr zuwiderzuhandeln, wenn sein Eigeninteresse (seine „Staatsräson“) seiner Meinung nach es ihm gebietet. Damit ist die Schwäche dieser internatio-

nalen Ordnung gekennzeichnet, die sich einzig und allein auf das Völkerrecht gründet und keine andere Stütze hat.

Trifft dieses Verständnis staatlicher Souveränität zu und ist demzufolge die so verstandene Souveränität das Merkmal des Staates, das ihn von allem, was nicht Staat ist, unterscheidet, ihn über alles andere erhebt und nicht zuläßt, daß es oberhalb seiner noch etwas gibt, dem er unterworfen sein könnte, dann läßt sich diese Schwäche der internationalen Ordnung überhaupt nicht beheben und muß man sich wohl oder übel damit abfinden. Darum ist es dringend geboten, mit allem Ernst nachzuprüfen, ob dieses Verständnis der staatlichen Souveränität zutrifft oder nicht. Wenn es zutrifft, dann kann es keine höhere und erst recht keine oberste Weltbehörde geben, die befugt wäre, eine für die souveränen Staaten verbindliche rechtliche Ordnung zu setzen, und stark genug wäre, um ihr notfalls Achtung zu erzwingen; dann ist vielmehr jeder einzelne Staat für sich selbst die letzte und höchste Instanz, kann und muß für sich selbst die rechtliche Ordnung setzen oder sich an eine von ihm vorgefundene rechtliche Ordnung binden, die dann, bis er die Bindung widerruft, für sein Verhalten und seine Beziehungen zu den anderen Staaten gelten soll, muß alle seine Entscheidungen aus eigener Machtvollkommenheit und auf seine alleinige Verantwortung treffen, ist auch in Meinungsverschiedenheiten und Streitfragen mit anderen Staaten letzten Endes ganz auf sich selbst angewiesen.

Einen Richter, dessen Spruch streitende Staaten sich zu unterwerfen hätten, kann es bei diesem Souveränitätsverständnis nicht geben; kommt keine gütliche Verständigung zustande, dann bleibt nichts anderes übrig als der Kampf, bei dem nicht das Recht, sondern die Gewalt obsiegt. Einzig und allein auf das Völkerrecht gestützt, ist die internationale Ordnung machtlos und muß daher den souveränen Staaten das Recht zur gewaltsamen Selbsthilfe einräumen, zu deutsch das *Recht, Krieg zu führen*; treffend lautete darum die ursprüngliche Bezeichnung für das Völkerrecht „*ius belli et pacis*“, „Recht des Krieges und des Friedens“¹. Souveräne Staaten sind zur Kriegführung berechtigt; nur Staaten, die zur Kriegführung berechtigt sind, gelten als „souverän“; das Recht, Krieg zu führen, war (und ist trotz völkerrechtlicher „Ächtung“ des Krieges auch heute noch) das Kernstück der „Souveränität“.

Daß eine Rechtsordnung, die als letztes Mittel zum Austrag von Rechtsfragen auf den Krieg verweisen muß, an einem äußerst schweren Mangel krankt, mit dem wir uns nicht abfinden dürfen, ohne alles unternommen zu haben, was in unserer Macht steht, um ihm abzuhelpen, darüber sind keine Worte zu verlieren. Wie aber ist zu verfahren, um dieser unserer Verpflichtung zu genügen?

Ursache des nach Abhilfe schreienden Mangels ist das dargelegte Verständnis der staatlichen Souveränität. Darum kommt es entscheidend darauf an und ist vor allem zu prüfen, ob denn dieses Verständnis wirklich zutrifft oder ob es die Souveränität fehlerhaft übersteigert. Besteht es zu Recht, dann folgt daraus

zwingend, daß es nur die Alternative gibt: entweder die Mehr- oder Vielzahl souveräner Staaten oder ein *Welt-Einheits-Staat* unter Ausschluß jeder anderen Lösung. Soll der bestehende Mißstand behoben werden, dann ist das nur möglich, indem man diesen einen Weltstaat als die einzige souveräne Institution oder Instanz errichtet; die Einzelstaaten werden ihrer Souveränität entkleidet und hören damit auf, Staaten im Sinn unseres bisherigen Staatsverständnisses zu sein; die Rechtsordnung verliert ihren internationalen Charakter und wandelt sich zur innerstaatlichen Rechtsordnung des einen Weltstaats. Das ist eine klare Lösung; es fragt sich nur, ob und zutreffendenfalls wie sie sich verwirklichen läßt. Erweist sich dagegen dieses Souveränitätsverständnis als überspannt und darum nicht haltbar, dann entfällt die strenge Alternative und sind andere Lösungen zum mindesten denkmöglich und verlohnt es sich, nach ihnen zu suchen, um, wenn möglich, eine bessere und mehr Aussicht auf Verwirklichung bietende Lösung ausfindig zu machen; der Welteinheitsstaat ist dann nur noch eine unter mehreren sich anbietenden Lösungen.

Problematik des Welteinheitsstaats

Da die Problematik des Weltstaats die ältere ist und an ihr die Problematik der Souveränität sich verdeutlichen und veranschaulichen läßt, empfiehlt es sich, sie vorwegzunehmen und erst anschließend auf die Problematik der Souveränität einzugehen.

Der Gedanke, die ganze Menschheit zu einer politischen Einheit zusammenzuschließen, um das Zusammenleben der Völker freundschaftlich, zum mindesten aber unbedingt friedlich zu gestalten, hat die Menschen schon früh und immer wieder beschäftigt. Nichtsdestoweniger ist es bis heute bei dem Nebeneinander einer Mehr- oder Vielzahl von Staaten geblieben („Staat“ hier allerdings in einem sehr allgemeinen und unbestimmten Sinn verstanden), und besteht in weiten Kreisen die Vorstellung, das sei der „natürliche“, sich von selbst verstehende, wenn nicht gar der einzig mögliche Zustand. Daran ist jedoch nur soviel richtig, als es in der Tat schätzenswerte Vorzüge mit sich bringt, wenn jedes Volk sein eigenes Staatswesen hat, das es seinem Herkommen, seinen Gewohnheiten, seinen Neigungen und Wünschen gemäß gestalten und in dem es seine ethnische oder nationale Eigenart bewahren und seine kulturellen Überlieferungen pflegen und weiter entfalten kann.

Solange schon allein die räumliche Entfernung zwischen den verschiedenen Völkern nur schwer zu überbrücken war und allein infolgedessen nur lose Beziehungen zwischen ihnen bestanden, ließ sich kaum eine andere Ordnung vorstellen, als daß jedes Land (genau gesprochen müßte man sagen jedes Volk in seinem Land) ein Staatswesen für sich bildet; das trifft heute offenbar nicht mehr zu.

Auf der anderen Seite stehen die sehr ernstesten Schwierigkeiten, zu denen es kommen kann, wenn mehrere Völker, namentlich als Mehrheit und Minderheit, im gleichen Staatswesen miteinander leben und auskommen sollen; der Vielvölkerstaat der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie ist diesen Schwierigkeiten erlegen; die Schweiz beweist allerdings, daß sie sich mit viel Einsicht und gutem Willen auch meistern lassen.

Wie dem auch sei, für die christliche Gesellschafts- und Staatslehre war bis vor nicht langer Zeit die Vielzahl der Staaten einfach eine gegebene Tatsache, mit der allerdings eine aus dem *Mittelalter* überkommene Erinnerung im Streit lag. Im Mittelalter herrschte die uns heute kindlich erscheinende Vorstellung, die Länder um das Mittelmeerbecken seien die Welt; sie bildeten den „orbis christianus“ („christlichen Erdkreis“), in dem die geistliche Herrschaft dem Papst, die weltliche Herrschaft dem Kaiser zustehe. Wie es nur die eine „katholische“, d. i. die ganze Menschheit umfassende *Weltkirche* gebe, so als ihr weltliches Gegenstück auch nur das eine die ganze Christenheit umfassende „*Reich*“ – die eine römische Weltkirche und das eine „römische“ Weltkaisertum. Diese Vorstellung war allerdings weit entfernt von der Wirklichkeit. Der vermeintlich „christliche“ Erdkreis war nicht die Welt, sondern nur ein kleiner Teil der Erdoberfläche; auch die römische Papstkirche umfaßte – spätestens nach der Trennung des Ostens vom Westen – bei weitem nicht die ganze Christenheit.

Heute wissen wir, daß Europa und die wenigen Völker und Länder, die sich noch bis zu den Weltkriegen als „die Welt“ ansahen, nicht *die* Welt sind, und weiß die Kirche, daß die Mehrheit ihrer Gläubigen nicht in der sogenannten „alten Welt“, sondern in der neuen, namentlich in Lateinamerika, lebt. Ein Rückgriff auf die mittelalterliche Vorstellung kommt heute nicht mehr in Frage. An die Stelle dieses Gedankens ist in kirchlichen Kreisen ein anderer getreten, der in genau entgegengesetzter Richtung verläuft. Nicht mehr „eine Kirche, ein Staat“ ist das Modell, sondern umgekehrt, die Vielzahl von Staaten mit begrenztem Hoheitsgebiet im Gegensatz zur einen weltumfassenden Kirche verdeutliche treffend den *Unterschied* zwischen Staat und Kirche und veranschauliche eindrucksvoll die Überlegenheit der einen Kirche über die zerstückelte Staatenwelt. Man mag darin einen Restbestand triumphalistischen Prestigedenkens erblicken und ihn als „ideologisch“, d. i. als Verdrängung der gewiß nicht unbegründeten Besorgnis deuten, was der Kirche bevorstehe und in welcher verzweifelte Lage sie gerate, wenn sie nicht mehr Konflikte bald mit diesem, bald mit jenem Einzelstaat auszutragen haben werde, sondern ein über unbeschränkte Machtmittel gebietender Welteinheitsstaat sich feindselig gegen sie einstelle und sie bekämpfe; gewiß ein Schreckbild, vor dem nicht die Kirche allein erschauert.

Bei diesen und anderen Überlegungen ist immer die Alternative unterstellt: entweder die Mehr- oder Vielzahl souveräner Staaten oder der Welteinheitsstaat. Nun steht und fällt aber, wie bereits klargestellt wurde, diese Alternative

mit dem Verständnis der Souveränität, mit dem wir es hier zu tun haben, das zugleich mit der Lehre von der Staatsräson aufgekommen ist und die Souveränität als das kennzeichnende Merkmal der Staatlichkeit versteht mit dem Recht der Kriegführung als Wesenskern. Ob dieses Verständnis der Souveränität zutrifft oder zeitweise zutreffend war, ob es nach einer Zeit unangefochtener Geltung etwa heute fragwürdig geworden ist oder gar sich als brüchig erwiesen hat, darauf kommt es an; das ist nunmehr zu prüfen.

Die Völkerrechtsgemeinschaft vor dem Ersten Weltkrieg

Fragen wir, bevor das Begriffliche zur Sprache kommt, zunächst die *Tatsachen*. Trifft es zu, daß alle Staaten souverän und eben damit als Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft galten oder gelten?

Bis zu den Weltkriegen (1914–1918 und 1939–1945) gab es jenen kleinen Kreis der „Mächte“ oder „*Großmächte*“, die einzig und allein sich selbst als die Völkerrechtsgemeinschaft, d. i. als *Subjekte* des Völkerrechts ansahen und alle anderen, selbst ein so riesiges Land mit so alter und so hoher Kultur wie China, aus diesem Kreis ausschlossen, ihnen mit der Zugehörigkeit zu diesem Kreis auch die damit verbundenen Rechte aberkannten. Alle „anderen“ galten bestenfalls als *Objekte* des Völkerrechts, gar nicht zu reden von den Völkern und Ländern, die als zu freier Selbstbestimmung unfähig und darum der Bevormundung bedürftig angesehen wurden und denen man mit dieser Begründung den Status von „Kolonien“ aufzwang. Man mag streiten, ob man die Völkerschaften unter ihren Häuptlingen, bevor man sie auf den Status von Kolonien hinabdrückte, als „Staaten“ ansehen will oder nicht; niemand aber wird bestreiten, daß ein Land wie China unter seinen Kaisern ein Staat, ja ein hochentwickelter Staat war. China hatte auch kein anderes staatliches oder überstaatliches Gebilde über sich; insoweit war es eindeutig „souverän“, aber mit dieser seiner „Souveränität“ spielten die Mächte Fußball und sahen darin keine Verletzung des Völkerrechts, sondern erachteten sich dazu auf Grund ihrer Souveränität berechtigt.

Durch die beiden unter schwerster Verletzung des Völkerrechts gegeneinander geführten Weltkriege, in die sie die nicht als Teilhaber der Völkerrechtsgemeinschaft anerkannten Völker als Hilfstruppen hineinzogen, haben die Staaten, die bis dahin allein diese Gemeinschaft bildeten, sich – wenn auch ungewollt – selbst dieses ihres angemaßten Vorrangs entäußert; der koloniale Status wurde abgeschüttelt; heute bestehen nur noch Restbestände davon fort. Konnten im 19. Jahrhundert und noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts diese sogenannten „Mächte“ oder „Großmächte“ für sich allein unter Ausschluß aller anderen den Anspruch auf absolute, geradezu gottgleiche Souveränität erheben, dann glauben die inzwischen aus dem Kolonialstatus zur Selbständigkeit aufgestiegenen Völker

und Länder als die „Zu-spät-Gekommenen“ dies heute nachholen zu müssen und tun es darum um so lauter.

Formal besteht seither streng gleichberechtigte Souveränität aller, die jedoch faktische Abhängigkeit, ja Unterwürfigkeit bis zum Status von „Satellitenstaaten“ nicht ausschließt; die Satzung der Vereinten Nationen kennt sogar noch eine *qualitative* Ungleichheit zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern des Weltsicherheitsrats bzw. mit oder ohne Vetorecht.

Materiell gründete die Souveränität, wie sie bis zu den Weltkriegen verstanden und ausgeübt wurde, in dem, was man „*Autarkie*“ nannte, d. i. in der Fähigkeit der als souverän anerkannten Staaten, sich selbst zu genügen, alle ihre Aufgaben aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln zu erfüllen, ohne auf fremden Beistand angewiesen zu sein. Die verschiedenen Staaten konnten einander viel Gutes, Schönes und Nützliches bieten, aber das diente der Verschönerung des Daseins, der Bereicherung der nationalen Kultur(en), war aber nicht benötigt und konnte ohne weiteres entbehrt werden. Das hat sich grundlegend geändert; diese Selbstgenügsamkeit und die sich daraus ergebende Unabhängigkeit von anderen besteht nicht mehr.

Dabei wirkt es wie eine Ironie der Weltgeschichte, daß nicht die zurückgebliebenen, sondern gerade die am meisten *fortgeschrittenen Länder* von diesem Wandel der Dinge zuerst und am stärksten betroffen wurden. Gerade sie sehen sich – nicht zuletzt in Auswirkung des zwischen ihnen bestehenden und immer mehr sich verdichtenden Geflechts von Beziehungen – vor immer größere und schwierigere Aufgaben gestellt, die kein einzelner Staat mehr für sich allein lösen kann, zu deren Lösung vielmehr ein jeder sich darauf angewiesen sieht, daß andere Staaten sich bereit finden, einsichtig und gutwillig mitzuwirken. Immer zahlreicher werden die Aufgaben – und darunter äußerst dringliche und unaufschiebbare –, zu denen es der Mitwirkung einer großen Zahl, in Einzelfällen mehr oder weniger aller einigermaßen bedeutenden Staaten bedarf, wo die Weigerung auch nur eines von ihnen genügt, um das Ganze zu vereiteln.

Aber auch dieses Maß tatsächlicher wechselseitiger Abhängigkeit reicht offenbar noch nicht aus, um das überhohe Selbstbewußtsein der Staaten zu dämpfen; die Kehrseite dieser Abhängigkeit, d. i. die damit gegebene Möglichkeit, andere zu erpressen, scheint bei einigen Staaten dieses Selbstbewußtsein eher noch zu steigern. Objektiv aber ist damit erwiesen und für jedermann ersichtlich geworden, daß dem in diesem Sinn verstandenen Anspruch auf Souveränität der Boden unter den Füßen fehlt. Die Frage nach der Souveränität muß heute neu gestellt werden.

Zur recht verstandenen Souveränität

Dem rechten Verständnis der Souveränität bringt ein Wort uns näher, das die Franzosen dafür geprägt haben; Souveränität ist danach schlicht und recht „le droit du dernier mot“, „das Recht, das letzte Wort zu sprechen“. Damit ist im Grund alles gesagt. Man braucht jetzt nur noch zu fragen, wem dieses Recht zustehe. Dann blitzt sofort die Erkenntnis auf, daß das nicht immer ein und derselbe ist und daß es schon gar nicht notwendig immer der Staat sein muß. Das Recht, in allen Dingen das letzte Wort zu sprechen, kann offenbar nur *Gott* zukommen, der durch sein Wort den Anfang aller Dinge gesetzt hat. Bestünde Souveränität darin, dann wäre Gott allein „souverän“ (selbstverständlich kann man Souveränität so definieren, aber das ist dann keine Sachaussage, sondern eine Sprachgebrauchsregelung und nicht mehr).

In Wirklichkeit verhält es sich so, daß für jede Angelegenheit im einzelnen zu ermitteln ist, wer darüber das letzte Wort zu sprechen hat. Das bestimmt sich nach dem *Gegenstand*, um den es geht, nach dem gefragt wird oder über den zu entscheiden ist. Die katholische Soziallehre hat immer mit Nachdruck betont, daß in eigenen Angelegenheiten der *Familie*, d. i. solchen, die in ihrer Reichweite nicht über den Kreis der Familie hinausgreifen, das letzte Wort der Familie selbst zusteht. Daß in geistlichen (religiösen, näherhin in kirchlichen) Angelegenheiten der *Kirche* und nur ihr allein das Wort überhaupt und erst recht das letzte Wort zusteht, ist so einsichtig, daß selbst der Staat, soweit er nicht den Anspruch erhebt, zugleich auch Glaubensgemeinschaft („Kirche“) zu sein, dem Rechnung trägt und sich nicht zum Richter beispielsweise über Glaubensfragen aufwirft.

Wer immer in einer Angelegenheit auch nur mitsprechen, erst gar das letzte Wort sprechen will, muß dartun, daß es seine Angelegenheit ist. Für den *Staat* kann nichts anderes gelten; auch er muß dartun, daß und warum in diesem Fall, in dieser Sache oder diesem Sachbereich *ihm* das letzte Wort zukommt.

Geht man den Dingen auf den Grund, dann stellt sich heraus, daß der Staat für vieles, womit er sich befaßt, schlechterdings unzuständig ist, also kein Wort und schon gar nicht das letzte Wort zu sprechen hat, und daß vieles von dem, was er an sich gerissen oder das man ihm aufgedrängt hat, ebensogut oder noch besser von anderen getan werden könnte, an die er es abgeben oder die ihn davon entlasten könnten.

Die vermeintliche Alternative „Vielzahl von Staaten oder Welteinheitsstaat“ gibt es nicht; ihr liegt die irrtümliche Vorstellung zugrunde, alle Souveränität müsse auf ein und derselben Ebene liegen, nämlich auf der Ebene der (National-)Staaten, wie diese sich selbst im 19. Jahrhundert verstanden und damals vielleicht sogar mit einigem Grund verstehen konnten. Trotz allem inzwischen eingetretenen Wandel der Dinge wollen sie aber auch heute noch so verstanden sein und beanspruchen, obwohl es immer unrealistischer wird, im-

mer noch für alles das letzte Wort, auch für Dinge, die ihrer Zuständigkeit schlechterdings entwachsen sind, weil sie Dimensionen angenommen haben, denen gegenüber jeder einzelne Staat für sich allein ohnmächtig ist, oder weil sie ihrer Natur nach nur im Zusammenwirken mehrerer, wenn nicht gar aller Staaten bewältigt werden können. Wofür der einzelne Staat die Verantwortung nicht tragen kann, dafür hat er auch nicht das letzte Wort zu sagen; nach Maßgabe seiner sachlichen Beteiligung hat er beim Fällen des letzten Entscheids *mitzusprechen*, aber auch nicht mehr.

Wie schon angedeutet, führt die Lehre von der *Staatsräson* unmittelbar dazu, dem in ihrem Sinn verstandenen Staat absolute und universale Souveränität zuzuschreiben. Kein Wunder daher, daß der Staat in dem Maß, wie diese Lehre sich verbreitete, die Souveränität der unter ihm bestehenden kleineren und engeren Gemeinschaftsgebilde zu sich hinaufzog und in sich hineinso; da es ohnehin oberhalb seiner nichts gab, lag nunmehr alle Souveränität in seiner Ebene, war in diesem Sinn restlos „eingeebnet“².

Träger der Souveränität

Heute erkennen wir, daß die im 19. Jahrhundert auf die Spitze getriebene Ein-Ebnung der Souveränität auf die eine Ebene des (National-)Staats, zeitgeschichtlich bedingt, ein zeitgeschichtlich bedingter Irrtum war. Für viele und darunter höchst gewichtige Angelegenheiten kann (und soll) das letzte Wort *unter* der Staatsebene gesprochen werden, beispielsweise auf der Ebene der Ortsgemeinden oder höherer Gemeindeverbände. Ebenso lassen sich *oberhalb* des Staats Einrichtungen schaffen und sind inzwischen in großer Zahl und in vielfältiger Gestalt geschaffen worden, die den Staaten Aufgaben abnehmen, und denen mit der Zuständigkeit dafür also dann auch das Recht zuzustehen hat, das letzte Wort darüber zu sprechen. Dieses Recht ihnen abzutreten, sperren die Einzelstaaten sich bisher, selbst wenn die verfassungsrechtliche Möglichkeit – wie im Fall unserer Bundesrepublik – eigens vorgesehen ist (GG Art. 24). Solche nicht mehr bloß zwischenstaatliche (internationale), sondern überstaatliche (supranationale) Einrichtungen sind noch bei weitem kein Welteinheitsstaat und brauchen es auch nicht zu sein.

Andere Angelegenheiten können „freien“ Kräften überlassen werden, die damit vielfach besser fertig werden als staatliche Stellen; in diesem Sinn kennen wir beispielsweise die „Tarifhoheit“ der Arbeitsmarktparteien (GG Art. 9). Es genügt, daß der Staat wirksamen Einspruch einlegen kann, wenn Interessen der Gesamtheit gefährdet werden, die er wahrzunehmen hat oder die nur er ausreichend zu schützen imstande ist.

Daß über Sach- oder Tatfragen zu urteilen, d. i. darüber, ob etwas ist oder

nicht ist, ob es sich so oder anders verhält, der *Sachverständige* „kompetent“ ist und das letzte Wort zu sprechen hat, versteht sich von selbst, doch das steht hier nicht zur Erörterung. Hier geht es um die Befugnis, *Entscheidungen* zu treffen, d. i. einmal anzuordnen oder zu gebieten, was zu geschehen und was zu unterbleiben hat, zum anderen Mal in Streitfällen zu „erkennen“, was „Rechens“ ist.

Verbindliche *Anordnungen* zu treffen ist offenbar derjenige befugt, der die Verantwortung (Mitverantwortung oder Alleinverantwortung) dafür trägt oder der von den Auswirkungen betroffen wird, mit einem Wort der, „den es angeht“. Auch dem Staat steht nur in diesem Umfang das Wort zu.

Rechtsstreit zwischen Staaten

Nicht ebenso einfach verhält es sich bezüglich der Wahrung eigener *Rechte* und der Entscheidung streitiger *Rechtsfälle*. Dazu bedarf es längerer Ausführungen, die ins Zentrum der Souveränitätsproblematik hineinführen.

Auch hier hat zunächst der einzelne seine Rechte zu wahren und sie im Weg der *Selbsthilfe*, notfalls, d. i. im Fall des Notstands und der Notwehr, sogar im Weg gewaltsamer Selbsthilfe durchzusetzen. Da aber jeder als Richter in eigener Sache dazu neigt, einseitig zu urteilen, und damit die Gefahr gegeben ist, daß die Gerechtigkeit verletzt wird, zugleich aber, da um des Rechtsfriedens willen gewaltsame Auseinandersetzungen soviel wie möglich vermieden werden sollen, haben wir Einrichtungen der Rechtsprechung geschaffen, die im Rechtsstreit das letzte Wort zu sprechen haben, und haben die zwangsweise Durchsetzung des Rechts der *öffentlichen Gewalt* vorbehalten. In dieser wohlmeinenden Absicht und mit diesem hohen Ziel haben wir im Lauf der Zeit zunächst die höhere, später auch die niedere Gerichtsbarkeit und damit die Gerichtsbarkeit insgesamt auf höhere Ebenen, zuletzt auf die Ebene des Staats hinaufgezogen und ihm allein die Befugnis zuerkannt, das „als Recht Erkannte“ mit Zwangsgewalt durchzusetzen. Das ist ein im Lauf der Zeit erreichter hoher Stand der *Rechtskultur*, der sich keineswegs von selbst versteht; er ist auch nicht vollkommen verwirklicht und wird sich niemals restlos verwirklichen lassen. Der Staat ist nicht allgegenwärtig; wo der staatliche Schutz versagt, bleibt dem einzelnen das unentziehbare Recht, sein angegriffenes Recht notfalls auch gewaltsam zu verteidigen und – der Fall wird selten sein, kann aber auch nicht völlig ausgeschlossen werden – sein ihm vorenthaltenes Recht sich zu nehmen. Grundsätzlich aber ist, nachdem wir diesen Stand der Rechtskultur einmal erreicht haben, der Staat allein befugt, in streitigen Rechtsfragen (dazu zählt unter anderem die Strafgerichtsbarkeit) das letzte, gegebenenfalls im Weg des Rechtszwangs durchzusetzende Wort zu sprechen.

Wie aber verhält es sich diesbezüglich, wenn der *Staat* selbst in einen Rechtsstreit verwickelt, sein Recht angegriffen oder ein ihm zustehendes Recht ihm verweigert wird? Gemeint ist nicht ein Rechtsstreit zwischen dem Staat und einem seiner Bürger; dafür hat die Rechtskultur fortgeschrittener Länder die Lösung gefunden, daß der Staat in solchen Fällen dieser Art vor seinen eigenen Gerichten „Recht nimmt“. Das tut seiner Würde keinen Abtrag; indem er sich in dieser Weise vor dem Recht beugt, ehrt er nur sich selbst.

Die Schwierigkeit liegt bei Rechtsstreitigkeiten *zwischen Staaten*. Für deren Regelung ist offenbar ein vergleichbarer Stand der Rechtskultur noch nicht erreicht. Während der Bürger sich nur noch in streng umgrenzten Ausnahmefällen auf gewaltsame Selbsthilfe angewiesen sieht, ist das für den Staat im Verhältnis zu anderen Staaten, wenn keine gütliche Verständigung zustande kommt, auch heute noch der Regelfall. Die heutige internationale Ordnung, die zwar die Oberhoheit des Völkerrechts anerkennt, versagt eben diesem Völkerrecht den Sprecher, der in Streitigkeiten zwischen souveränen Staaten das letzte Wort zu sprechen hätte, der sowohl rechtlich befugt als auch tatsächlich imstande wäre, den von ihm gefällten Rechtsspruch durchzusetzen und notfalls auch Zwang dazu anzuwenden. Genau darin besteht der grundsätzliche Mangel unserer heutigen internationalen Ordnung. Solange er nicht behoben ist, bleiben die Staaten für die Wahrung ihrer Rechte ganz auf sich selbst angewiesen.

So gesehen ist das, was die Staaten ihre „Souveränität“ nennen, kein Ausfluß gottgleicher oder auch nur entfernt gottähnlicher Hoheit, sondern ein Rückstand unserer bzw. ihrer Rechtskultur, eine beklagenswerte Folge eines bisher nicht behobenen Mangels unserer internationalen Ordnung. Solange es nicht gelingt, diesen Mangel zu beheben, ist jeder Staat – genau wie jeder einzelne Mensch – befugt, soweit erforderlich sich selbst zu seinem Recht zu verhelfen und dazu unter Wahrung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Mittel und Zweck notfalls auch Gewalt anzuwenden. Während aber für Auseinandersetzungen im Privatbereich dieses Erfordernis und die daraus erfließende Befugnis, wie bereits angedeutet, nur noch im Ausnahmefall besteht, den wir als nicht zu beseitigenden Restbestand beklagen und als beschämend empfinden, neigen die Staaten im Sinn einer Staatslehre, die jahrhundertlang herrschend war und auch heute noch zahlreiche Anhänger hat, dazu, sich dieser Befugnis zu rühmen, darin nicht nur ein Merkmal, sondern den Wesenskern ihrer Souveränität zu erblicken und um jeden Preis, auch um den Preis noch so hoher Rüstungskosten mit dem Risiko eines Atomkriegs, in dem es keinen Sieger geben kann, daran festzuhalten.

So läßt sich als *Ergebnis* feststellen: die Rechtskultur, die im innerstaatlichen Bereich einen achtenswert hohen Stand erreicht hat, befindet sich, was den zwischenstaatlichen Bereich angeht, in unerträglichem Rückstand. Dem Völkerrecht fehlt immer noch der „Sprecher“, dem die unerläßlichen Befugnisse in bezug

auf Rechtsprechung und vor allem auf Anwendung von Rechtszwang in Streitfragen der Staaten untereinander zustünden. Die Einebnung der Souveränität auf der einen Ebene des Staates war es, die zu allen Verlegenheiten geführt hat. Stockt man auf sie noch das Monopol der Rechtsprechung und der Anwendung von Rechtszwang auf und interpretiert es als Ausfluß der beim Staat monopolisierten Souveränität, dann ergibt sich begriffsnotwendig, daß es keine Instanz oder Institution geben kann, die den Staaten gegenüber Recht zu sprechen und notfalls Rechtszwang anzuwenden befugt wäre. Eine solche Instanz oder Institution wäre ex definitione selbst souveräner Staat, ja der einzige souveräne Staat; alle bisherigen Staaten wären ihrer Souveränität und damit ihrer Staatlichkeit entkleidet. Mit dieser definitorischen Festlegung hätten wir uns wieder in die strikte Alternative „entweder Mehr- oder Vielheit souveräner Staaten oder Welteinheitsstaat“ verstrickt; als einzig mögliche Lösung bliebe wiederum nur der Welteinheitsstaat.

Exekutive des Völkerrechts

Eine Exekutive, wie das Völkerrecht sie unbedingt benötigt, läßt sich offenbar zur Zeit und auf absehbare Zeit nicht verwirklichen. Immerhin haben wir seit einigen Jahrzehnten einen Weltgerichtshof und Einrichtungen internationaler Schiedsgerichtsbarkeit, allerdings mit der Maßgabe, daß es für die Staaten keinen Einlassungszwang und nur in beschränktem Umfang eine Einlassungspflicht gibt. Wir wissen auch, daß, wenn es um „vitale Interessen“ geht, kein Staat sich freiwillig, sondern nur, wenn er sich unausweichlich dazu genötigt sieht, auf ein richterliches oder schiedsrichterliches Verfahren einläßt, und daß Staaten, die sich stark genug dazu fühlen, sich über ergangene Entscheidungen oder Schiedssprüche nicht einmal nur in ganz seltenen Ausnahmefällen hinwegsetzen, wenn sie ihnen nicht passen.

Damit läuft alles auf die Frage nach einer *wirksamen Exekutive des Völkerrechts* hinaus. Wie könnte man sich eine solche Exekutive vorstellen, wie ließe sie sich schaffen?

Erste Versuche in dieser Richtung waren der *Völkerbund* von 1919 und die „*Vereinten Nationen*“ von 1945. Daß weder der nur kurze Zeit bestandene Völkerbund noch die heute bestehenden „Vereinten Nationen“ sich als hinreichend effiziente Exekutive erwiesen haben, darüber lassen die immer wieder enttäuschenden Erfahrungen keinen Zweifel. So gewann zeitweilig der Gedanke an einen Welteinheitsstaat wieder Auftrieb. In „*Pacem in terris*“ hat Papst Johannes XXIII. befürwortend auf ihn hingewiesen; das Zweite Vatikanische Konzil hat die Pflöcke wieder etwas zurückgesteckt³.

Eine internationale politische Ordnung, die wirklich den Namen „Ordnung“

verdient, hätten wir in dem Ausmaß, in dem sie den Frieden sichert und den Krieg ausschließt. Auf den ersten Blick scheint der *Welteinheitsstaat* geeignet, das zu gewährleisten. Staaten, die miteinander in Streit geraten, woraus sich Kriege entwickeln könnten, und die kraft ihrer Souveränität zur Kriegführung befugt wären oder sich als dazu befugt ansähen, gäbe es nicht mehr. Das Völkerrecht hätte keine Subjekte mehr und wäre damit gegenstandslos geworden; eines Sprechers oder einer Exekutive bedürfte es nicht mehr. Der völkerrechtliche Krieg entfele; sehr zu befürchten ist allerdings, daß sich damit nichts Wesentliches ändern, vielmehr nur die zwischenstaatlichen Streitigkeiten sich in innerstaatliche, der völkerrechtliche Krieg sich in Bürgerkrieg verwandeln würde.

All dies führt zu der Erkenntnis: selbst dann, wenn der Welteinheitsstaat sich heute verwirklichen ließe, verlohnt es sich nicht, über ihn, über die Vorteile, die er bringen, und über die Nachteile, mit denen er verbunden sein könnte, nachzudenken. Genau besehen ist er gar keine Lösung; wir müssen uns nach anderen Lösungen umschaun.

„Nie wieder Krieg!“

Davon wäre nunmehr zu handeln, doch muß das dem dafür „kompetenten“ Sachverständigen überlassen bleiben. Darum nur dieses: „Nie wieder Krieg“ ist ein für uns alle streng verpflichtendes Ziel. Angesichts unserer menschlichen Anfälligkeit für Sünde und Unrecht werden wir dieses Ziel niemals voll, immer nur annäherungsweise erreichen. Diese ernüchternde Einsicht hebt die Verpflichtung nicht auf, macht sie vielmehr nur noch schwerer und dringender. Zu Unrecht wird die alte Lehre vom sogenannten „gerechten Krieg“ verlästert; richtig verstanden traf sie auf das, was man früher als Krieg kannte, durchaus zu. Aber der heutige Krieg ist nicht mehr dasselbe, was der Krieg einmal war. Wenn die Hl. Schrift vom Frühjahr spricht als von der Zeit, zu der die Könige zum Krieg auszuziehen pflegten, dann waren diese Kriege wohl kleinen Raubzügen ähnlicher als dem, was wir uns heute als Krieg vorstellen. Wenn Abraham mit 318 Knechten fünf Könige schlug und das von ihnen entführte Beutegut zurückholte, dann waren diese Könige nach unserem Begriff wohl kleine Bandenführer oder Räuberhauptleute. Etwas ganz anderes war der Söldnerkrieg der beginnenden Neuzeit, der sich jetzt in den entkolonialisierten Ländern zu wiederholen scheint. Wieder etwas ganz anderes ist der Krieg mit Atomwaffen, mit denen man alles Leben auf dieser Welt auslöschen kann. Konnte man früher im allgemeinen die Verhältnismäßigkeit von Mitteln und Zweck als gewahrt unterstellen, so trifft beim heutigen „totalen Krieg“, erst bei dem gar mit strategischen Atomwaffen geführten, so gut wie sicher das gerade Gegenteil

zu. So ist es kein Wunder, daß vieles, was man früher über den Krieg, wie man ihn damals kannte, zutreffend aussagen konnte, auf den Krieg, wie er heute ist, und erst recht über den Krieg, wie er, mit strategischen Atomwaffen geführt, morgen sein kann und voraussichtlich sein wird, nicht mehr zutrifft.

Die Frage, wie sich ein für allemal der Krieg verhüten und der ewige Friede sichern ließe, bleibt unbeantwortet. Eine Reihe von Fachwissenschaften, darunter eine eigene Disziplin Friedensforschung, befaßt sich damit, geeignete Verfahrensweisen auszuarbeiten, wie sich Kriegsgefahren vermeiden lassen, beispielsweise wie man durch kluge Verhandlungstechnik es dem Gegner erleichtern kann, nachzugeben und Zugeständnisse zu machen, „ohne das Gesicht zu verlieren“, und vor welchen Fehlern man sich hüten muß, weil sie leicht zu „Eskalationen“ führen u. a. m. Solche Bemühungen können viel Schlimmes verhüten; man sollte ihre Bedeutung nicht gering veranschlagen.

Menschenwürde und Menschenrechte

Ob Zusammenschlüsse von Staaten zu sogenannten „Blöcken“ (auch zu einem Block der „Blockfreien“) dazu beitragen, die Gefahr kriegesischer Verwicklungen zu verringern, oder umgekehrt dazu angetan sind, die Interessengegensätze zu verschärfen und zu gewaltsamer Entladung zu bringen, ist in anderem Zusammenhang zu prüfen. Hier soll nur in aller Kürze noch von der *Grundlage* die Rede sein, mit der jede nationale und internationale Ordnung, gleichviel ob politisch, sozial, ökonomisch oder kulturell, steht und fällt: Das ist die Achtung der *Menschenwürde* und die Anerkennung der sie sichernden *Menschenrechte*.

Jederzeit hat die Kirche mit Nachdruck betont, wie hoch Gott den Wert und die Würde des Menschen achtet; sie wandte sich damit aber vorzugsweise an den einzelnen Menschen selbst und belehrte ihn, um welchen Preis er erkaufte sei, und hielt ihn an, sich dessen bewußt zu sein und so zu leben, wie er es der ihn auszeichnenden Würde seiner Gottebenbildlichkeit und Gotteskindschaft schuldig sei; eben darum sprach sie auch lieber von der Christenwürde, in der die Menschenwürde, ohne genannt zu werden, eingeschlossen ist.

Der Staatenwelt gegenüber kann die Kirche sich auf die Christenwürde nicht berufen; ihr gegenüber muß sie zurückgreifen auf die dem Menschen kraft seiner Menschennatur eigene Menschenwürde und auf die seit der Französischen Revolution die öffentliche Meinung beherrschenden Menschenrechte. Leider hat die Kirche lange Zeit sich den Menschenrechten gegenüber Zurückhaltung aufgelegt; sie wollte unbedingt den Eindruck vermeiden, als ob sie deren revolutionäre Herkunft sanktionierte. Über diesen Stolperdraht hat sich erst Johannes XXIII. in seiner letzten Enzyklika „*Pacem in terris*“ hinweggesetzt. Seither

kann die Kirche in allem Freimut auch atheistischen Staaten gegenüber für die Menschenrechte eintreten, nicht nur für die Menschenrechte ihrer eigenen Gläubigen in diesen Ländern, sondern aller Menschen, die in der Ausübung nicht nur ihrer Religion, sondern aller dem Menschen zustehenden Freiheitsrechte widerrechtlich beschränkt, wenn nicht dieser Freiheiten gänzlich beraubt sind.

In Helsinki, der ersten internationalen Konferenz seit dem Wiener Kongreß 1815, an der der Hl. Stuhl wieder in voller Gleichberechtigung mit den souveränen Staaten teilnahm, hat die Kirche ihre Unterschrift unter das Schlußdokument gesetzt und damit vor aller Welt ihr Bekenntnis zu den Menschenrechten abgelegt. Jedermann weiß, daß nicht alle Staaten die Menschenrechte gelten lassen, und daß selbst Staaten, die ihnen in Worten ihrer Verfassungs-urkunde und internationaler Konventionen Anerkennung zollen, tatsächlich ihnen in großem Maß zuwiderhandeln. Die Kirche wird ihre Unterschrift ernst nehmen; ihr Eintreten für die Menschenrechte ist ein gewichtiger Beitrag zur Festigung der internationalen Ordnung.

ANMERKUNGEN

¹ Die Alten verstanden unter „Völkerrecht“ („*ius gentium*“) etwas völlig anderes, nämlich das Recht oder die rechtlichen Einrichtungen, die sich, wenn auch in sehr verschiedenen Abwandlungen, bei allen Völkern finden, so z. B. das Eigentumsrecht u. a. m.

² In letzter Strenge war diese „Ein“-Ebene der Souveränität allerdings niemals verwirklicht. Nicht selten war die Staatlichkeit selbst in die beiden Ebenen Gesamtstaat und Gliedstaaten aufgeteilt, bei uns auf Reich (jetzt Bund) und Länder, in der Schweiz auf Eidgenossenschaft und Kantone.

³ Über Fragen dieser Art kann die Kirche eine verbindliche Lehre offenbar nicht aufstellen. Aber für ihren eigenen Gebrauch, für ihren Verkehr mit den Staaten und mit den sich ständig vermehrenden zwischen- und überstaatlichen Institutionen bis hinauf zu den Vereinten Nationen muß sie sich über sie eine Meinung bilden und sich Rechenschaft geben über die Gründe, auf die hin sie zu dieser Meinung kam, und wird sich angelegen sein lassen, diese nicht nur zur Kenntnis ihres jeweiligen Verhandlungspartners, sondern auch der Öffentlichkeit zu bringen. Bei dieser Meinungsbildung kann sie sehr wohl auch irren, kann, wie es schon bei ihrer mittelalterlichen Vorstellung von Weltkirche und Weltreich der Fall war, von irrigen Voraussetzungen ausgehen. Auf jeden Fall aber nötigt sie der ständige Wandel der Dinge, ihre Meinung und die Gründe, auf die sie sich dafür stützt, immer wieder zu überprüfen und sich für die ständig neu auftretenden Fragen offenzuhalten. Auch insofern ist ihre Lage keine andere als diejenige der Rechtswissenschaft, insbesondere der Staats- und Völkerrechtslehre; läßt der Stand der Dinge und die ihm entsprechende Erkenntnis sich nicht in die uns geläufigen Begriffe, hier die Fachsprache der Rechts- und Staatswissenschaften, bei der Kirche die Fachsprache ihrer Theologie fassen, dann gilt es, die dafür notwendige Sprache zu schaffen; an der Enge überkommener Begriffe darf die Klärung keiner Frage scheitern.