

Teufelskreis der Souveränität

Was bedeutet eigentlich Souveränität. Woraus ist sie hervorgegangen, welches ist ihre Zukunft? Das Dilemma: Staatliche Souveränität ist heute Voraussetzung für die Herausbildung von Völkervertragsrecht. Sie verhindert aber gleichzeitig, dieses notfalls mit Gewalt auch durchzusetzen. Von Dieter Freiburghaus

Die «Souveränität» ist in aller Munde. Die Schweiz ist ein souveräner Staat. Wie souverän aber sind die Kantone? Hierzulande heisst das Volk «der Souverän». Kann er von der Schweiz eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen missachten? In der EU ist die Souveränität zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt. Ewer hat hier das Sagen? Die Uno beschliesst militärische Interventionen in souveräne Staaten. Sind sie legitim? Das Souveränitätskonzept ist offensichtlich voller Ambivalenzen und Unklarheiten. Und dies war schon so, als Jean Bodin es im 16. Jahrhundert entwarf.

Entstehung des Staates

Im Alten Reich – im Heiligen Römischen Reich (deutscher Nation) – gab es keinen Souverän, denn des gewählten Kaisers Macht war beschränkt: Er besass weder das Monopol der legitimen Gewalt noch eine ausschliessliche Rechtsetzungsbefugnis. Das Reich war ein Flickenteppich sich überlappender Herrschaftsansprüche. Deshalb wurde Europa von Konflikten und Kriegen überzogen. Im 16. und 17. Jahrhundert steigerte sich deren Brutalität noch durch die religiösen Gegensätze. Streckenweise herrschten Chaos und Anarchie. Eingedämmt wurden sie zuerst in Ländern, in denen sich ein Herrscherhaus gegen andere durchsetzen und sein Territorium arrondieren konnte – wie in Spanien, Frankreich oder England. Die innere Befriedung ermöglichte es diesen Ländern, ihre Wirtschaft zu entwickeln, und dieser «evolutive» Vorteil führte dazu, dass sich die neue Staatsform in Europa von West nach Ost allmählich durchsetzte. Diese Entstehung des Staates als Institution zur Sicherung des inneren Friedens wurde von den politischen Denkern jener Zeit reflektiert und staatswissenschaftlich untermauert. Im Zentrum steht der Franzose Jean Bodin (1530 bis 1596), der Schöpfer der Souveränitätslehre. Er stattete den König mit einer absoluten Herrschaftsgewalt aus. Der Adel und die andern Stände seien dem königlichen Recht untertan, des Königs Legitimität beruhe auf der Gnade Gottes und dem Schwert. In ähnlicher Weise schuf Thomas Hobbes (1588 bis 1679) später den Leviathan, die allmächtige Staatsgewalt. Bodin musste indes Schranken des absoluten Souveränitätsanspruchs des Königs anerkennen: Im Gottesrecht, im Naturrecht und in altherwürdigen Traditionen. Souveränität war gleichzeitig absolut und beschränkt. Diese Ambivalenz wurde zum Geburtsgebrechen des neuen Herrschaftskonzepts.

Die Idee des souveränen Königs beschlug also primär das Innenverhältnis zwischen König und Untertanen. Doch zugleich brachte sie zum Ausdruck, dass sich dieser König von kaiserlichen und andern Herrschaftsansprüchen emanzipiert hatte. Die Souveränität wurde damit janusköpfig: nach Innen Recht und Ordnung, nach Aussen Abwehr fremder Ansprüche, notfalls manu militari. Im Monopol der legitimen Gewalt und im Recht zum Krieg verschränkten sich die beiden Aspekte. Kardinal Richelieu liess auf die französischen Kano-

nen die Inschrift prägen: ultima ratio regis, das letzte Mittel des Königs. Weil es aber mehrere solche souveräne Fürstenstaaten gab, waren Staatenkriege der Preis für diese innere Befriedung. Der Ausweg: Verhandlungen zwischen den Staaten und der Abschluss von Verträgen – Friedensverträgen, Bündnisverträgen, Heiratsverträgen. Es war nun wiederum die Souveränität, welche diese «Treaty making power» des Königs begründete: seine innere Allmacht und äussere Unabhängigkeit. Durch solche Abkommen entstand neuartiges Recht, das Völkerrecht. Es ist nicht falsch, 1648 als Geburtsjahr des souveränen Staates und des Völkerrechts zu sehen, denn in Münster und Osnabrück traten sich die Fürsten als Gleiche gegenüber und schufen durch Friedensverträge eine neue europäische Ordnung. Diesem Recht fehlt aber eine entscheidende Eigenschaft: die Erzwingbarkeit. Justitia braucht nicht nur eine Waage, sie braucht auch ein Schwert. Ohne es fehlt dem Recht das Wesentliche, und «zwingendes Völkerrecht» widerspricht sich im Begriff.

Als die Fürsten ihre absolute Macht an die Völker zu verlieren begannen, entstand die Vorstellung der Volkssouveränität. Jean-Jacques Rousseau prägte den Begriff vor genau 250 Jahren. Alle Macht soll nun vom Volke ausgehen. Doch da dieses sie nicht konkret handelnd wahrnehmen kann, wurden zu Trägern der Souveränität die in der Verfassung dafür vorgesehenen Staatsorgane.

Die Bemühungen, durch Völker-Vertragsrecht Frieden zu schaffen, wurden nach dem Ersten Weltkrieg zwar verstärkt, doch erwies es sich weiterhin als unmöglich, die Aggressivität der Staaten durch eine über ihnen stehende Instanz unter Kontrolle zu bringen. Die Souveränität verhinderte dies, und der Völkerbund scheiterte kläglich.

Voraussetzung und Verhinderung zugleich

Und heute? Mit dem Sicherheitsrat hat die Uno ein Organ geschaffen, welches Sanktionen bis zu militärischen Interventionen beschliessen kann. Doch handelt es sich bei diesem Gremium um ein Oligopol der fünf Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, es fehlt jede demokratische Fundierung. Und faktisch waren bisher auch nur die USA in der Lage, solche Waffengänge durchzuhalten. Die Uno-Charta hat zwar das Recht der Staaten zum (Angriffs-) Krieg abgeschafft, doch verhindern kann sie ihn in der Regel nicht. Auch mit dem Internationalen Strafgerichtshof versucht man, dem Völkerrecht ein Schwert umzuhängen. Doch nur 120 von 193 Uno-Mitgliedern haben das Statut ratifiziert, es fehlen unter anderem die USA, Russland und China. Die Menschenrechte gelten zwar in allen 193 Mitgliedstaaten, aber sie werden nur in einem kleinen Teil von ihnen beachtet und geschützt.

Das Grundproblem liegt nach wie vor bei der staatlichen Souveränität: Sie ist die Voraussetzung für die Schaffung von Völkervertragsrecht, und sie verhindert es, dieses in legitimer Weise mit Gewalt gegen sie durchzusetzen. Ein Teufelskreis.

Dieter Freiburghaus ist em. Professor für europäische Studien am IDHEAP der Universität Lausanne.