

DIE SOUVERÄNITÄT DER STAATEN

EIN WORT — MEHREKE BEGRIFFE — VIELE MISSVERSTÄNDNISSE

von

Dr. iur. Hermann JAHREISS

o. ö. Professor der Rechts- und Staatsphilosophie,
des Völkerrechts und des öffentlichen Rechts
an der Universität zu Köln

Der grosse Rechtsgelehrte und Rechtslehrer, zu dessen Gedächtnis diese Abhandlung geschrieben ist, war als junger Dozent einer meiner Lehrer an der berühmten Leipziger Juristenfakultät und wurde später der ältere Kollege und unwandelbar verehrte Freund. Wie viele Anregungen habe ich Andreas Bertalan Schwarz, dem stets vorsichtig abwägenden feinsinnigen Vortragenden, Schriftsteller und Gesprächspartner zu danken ! Und so weit unsere Arbeitgebiete schliesslich auseinanderlagen, auf einem Feld begegneten sich immer wieder unsere Diskussionen, auf einem Vorfeld der Rechtsanwendung, dort nämlich, wo die Anwendungsbereiche mehrere nacheinander entstandenen oder nebeneinander bestehenden Rechtsordnungen oder Gesetzesordnungen bestimmt werden, kurz : auf dem Vorfeld des Rechtsanwendungsrechtes. Die Problematik des " internationalen " Privatrechts fesselte Schwarz seit je, und er war sich darüber klar, dass man hier genau so wie auf den Gebieten des " internationalen " Strafrechts, Prozessrechts und Verwaltungsrechts in Wahrheit im Bereich der Fundamente von Verfassungsrecht und Völkerrecht war und das heisst : im Bereich der Problematik, die sich hinter dem Wort Souveränität der Staaten verbirgt, wenn wir eine Ausdrucksweise benutzen, die vor rund vierhundert Jahren in Frankreich geboren wurde und heute der ganzen Welt zur selbstver-

ständlichen Gewohnheit geworden ist. Wenn ich an unsere mehrfachen Diskussionen über das Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im französisch-türkischen Falle "Lotus" denke, glaube ich mich nicht besser an der Gedächtnisschrift der hohen Rechtsfakultät, der mein Lehrer und Freund in der Zeit seiner Reife und Weisheit angehört und gedient hat, beteiligen zu können, als indem ich — frühere Arbeiten¹ ergänzend — einige Gedanken zu dem Thema beisteuere, das wie kein zweites die Staatenpraxis in ihren wichtigsten Entscheidungen und die Rechtswissenschaft in ihren letzten Fragen beunruhigt hat und beunruhigt.

I

Wenn heute in der Presse oder in der wissenschaftlichen Literatur, in Staatsdokumenten oder in politischen Auseinandersetzungen von der "Souveränität der Staaten" die Rede ist — und es wird unübersehbar viel von ihr geschrieben und gesprochen —, dann verbergen sich häufig, ohne dass es von den Schreibenden oder Sprechenden bemerkt wird, mehrere und über dies verschwommene Vorstellungen hinter dem einen Wort. Kein Wunder, dass ein grosser Teil der Auseinandersetzungen keine Frucht bringt, vielmehr zu Missverständnissen oder zum blossen Schein des Einverständnisses führt. Und ein Teil dieser Schwierigkeiten belastet die Meinungen derjenigen, denen im Zusammenleben der Völker die "Souveränitäts"-Entscheidungen zustehen, von denen dann das Schicksal von Millionen und Abermillionen von Menschen abhängt.

In mehrerlei Sinn ist heute die "Souveränität der Staaten" umkämpft.

1) "Der Bruch des zwischenstaatlichen Friedens und seine Strafbarkeit". Rechtsgutachten, erstattet am 4. Juli 1946 vor dem Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg; gedruckt in dem amtlichen Werk "Der Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof", Bd. XVII, Nürnberg 1948. Weiter: "Fortentwicklung des Völkerrechts" (Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht, 1949). Und: "Staatensoeveränität und Frieden"; in der Festgabe für Erich Kaufmann (Stuttgart und Köln, 1950).

Erstens : Die Gelehrten steiten darum, was sie überhaupt ist.

Zweitens : Gelehrte und Staatspraktiker quälen sich darum, ob sie, wenn man unter ihr das versteht, was in den Vorstellungen der Entscheidenden der letzten Jahrhunderte den Staat im vollen Sinne konstituierte, in der heutigen Welt überhaupt noch irgendwo sein sollte.

Drittens : Und in der heutigen Welt, in der nun einmal in der Gestalt mehrerer Mächte diese "Souveränität" auftritt, wird vielfach verbissen darum gerungen, ob sie diesem oder jenem Gemeinwesen zustehen soll.

Viertens : Und mittlerweile behaupten einige Wissenschaftler, dass sich der Begriff gewandelt habe — in Wahrheit benennen sie dann eben einen anderen Begriff mit dem Wort "Souveränität" — und wollen dadurch Schritt halten mit der Praxis, die aus diesen oder jenen Beweggründen einem Herrschaftsverband, der sich Staat nennt, "Souveränität" bescheinigt, obwohl er, wenn wir das Wort "Souveränität" im Sinn des klassischen Völkerrechts nehmen, nicht souverän ist.

Wir wollen das alles zunächst etwas näher umschreiben.

Und beginnen bei dem Vierten : Die Charter of the United Nations formuliert in Art. 2 unter Ziffer 1 : "The Organization is based on the Principle of the sovereign equality of all its members". Es ist klar, dass Souveränität hier nicht dasselbe bedeuten kann wie in der Zeit des sogenannten klassischen Völkerrechts ; ganz richtig bemerken *Goodrich* und *Hambro* in ihrem Kommentar zur Charter², dass die Union mit ihrem Organ Sicherheistrat "substantive decisions under Chapter VII" treffen könne, "which create obligations for Members that have not concurred in the decisions" d.h. es gibt rechtsgültige Bindung durch fremden Willen, Befehle. Und es ist ebenso klar, dass hier Gleichheit — wenn wir Talleyrands berühmtes Bonmot über

2) Boston 1949, p. 100.

den Begriff der Nichtintervention analog verwenden wollen — ungefähr dasselbe bedeutet wie Ungleichheit : dieselben Autoren verweisen an der zitierten Stelle darauf, dass die " Great Powers " mit dem Besitz der ständigen Mitgliedschaft in dem Sicherheitsrat und des sogenannten " right of veto " einen rechtlichen Vorrang geniessen. Die Vereinigung beider Worte zu " sovereign equality " als " a far from self-explanatory term " zu bezeichnen, wie es *Goodrich* und *Hambro* tun³, heisst übertrieben höflich verfahren mit dem " result of an attempt to express euphoriously the two distinct concepts of sovereignty and equality"⁴.

4. Eine Terminologie, die einst das Wesen der klassischen Völkerrechtsordnung ausdrücken sollte, wird jetzt für eine den grössten Teil der Welt umfassende Organisation mit "supranationalen Entscheidungsinstanzen" verwendet. Das ist dieselbe Verschiebung, die ein Menschenalter früher bei der League of Nations einsetzte.

Denken wir an die berühmte Formulierung von *Politis* aus der ersten Zeit nach dem ersten Weltkrieg : " Les nouvelles tendances du droit des gens ". Und seit einigen Jahren erleben wir auf dem europäischen Kontinent dieses : angesichts von Staaten-zusammenschlüssen mit einer die Vertragsstaaten übergipfelnden Entscheidungsmacht d.h. mit einer diesen Staaten übergeordneten Befehlsgewalt erkennt man richtig, dass solche Neuordnungen nicht klassisch-völkerrechtlich sind, dass sie vielmehr nur möglich sind, wenn die Vertragspartner, die Gründer, " Hoheitsrechte " abgeben, d.h. eben : neue Hoheit über sich konstituieren ; man möchte aber doch ermöglichen, dass die Mitgliedsstaaten auch weiterhin " souverän " sind. Und so hilft man sich, indem man etwa von den " rückläufigen Tendenzen des nationalen Souveränitätsbegriffes " spricht und zwischen die staatsrechtliche Sphäre und die Sphäre des " traditionellen Völkerrechts " eine " dritte, besonders geartete Kategorie von Beziehungen zwischen

3) 1. cit. p. 92

4) Aehnlich höflich *Hans Kelsen*, *The Law of the United Nations* (London 1950, p. 53), wenn er meint, the principles of sovereignty and equality are combined in a rather problematical way into one principle : that of " sovereign equality ".

den Mitgliedstaaten einer integrierten Staatengemeinschaft mit supranationalen Organen " eingeschoben wissen will⁵.

Wenden wir uns nun dem Dritten mit einigen aktuellen Beispielen zu : Die Bundesrepublik Deutschland soll souverän werden ; darum wird zur Zeit, im Herbst 1954, in der " westlichen Hemisphäre " wechsellvoll verhandelt. Und in der innerfranzösischen Auseinandersetzung um die Ratifizierung des Vertrags über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft hörten wir französische Stimmen der Ablehnung oder Sorge, Frankreich würde, " in Europa untergehend ", seine Souveränität verlieren, und das dürfte nicht sein. Und hier und da verlangen grössere oder kleinere Völker die Souveränität als Befreiung vom westlichen Kolonialimperialismus. In allen diesen Fällen geht es um die Verteilung der Souveränitäten auf der Erde. Dahinter steht bei denjenigen, die Souveränität fordern oder bewahren wollen, der Glaube, die Souveränität des Staates sei ein höchstes Gut.

Damit sind wir bei dem Zweiten : soll Souveränität heute noch sein ? Für die Souveränitäts-Gläubigen ist das keine Frage. Aber es gibt viele Menschen heute, welche die Frage in allem Ernst stellen, und so mancher von ihnen antwortet mit Nein! So manchem von ihnen erscheint wie dem Verfasser der " Anatomie des Friedens " die Souveränität der Staaten geradezu als das Böse, als das Uebel ; solange es sie gebe, könne alles andere unter den Menschen noch so schön geordnet sein, der Krieg sei unvermeidlich. Wie sind solche einander ausschliessende Bewertungen möglich ?

Es wird Zeit, dass wir uns dem Ersten zuwenden : Was ist denn die Souveränität der Staaten ?

II

WESEN DER SOUVERÄNITÄT DER STAATEN

1

Bei alledem geht es bald um ein bestimmtes So-Sein von Herrschaft, nämlich um Wesen und Wert der Höchst-Herrschaft,

5) Vgl. W. Grewe, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 12, 1954) S. 137, 141, 144.

bald um ein So-oder-so-Verteiltsein solcher Höchst-Herrschaft in der zusammenlebenden Menschheit.

Das Wort "Souveränität" ist entstanden während eines weltgeschichtlich besonders folgenreich gewordenen Kampfes um die äusserstmögliche Intensität einer bestimmten Herrschaft: der französische König des 16. Jahrhunderts nahm als Zustand der Ordnung seiner Herrschaft ein Doppeltes in Anspruch:

1.) in seinem Königreiche sind alle unmittelbar seinen Befehlen untertan; er ist für jedermann der "Souverän";

2.) er selbst aber ist keiner auswärtigen Befehlsmacht untertan; ihm gegenüber ist niemand "souverän".

Zwei Vorstellungen stehen so von Anfang an hinter dem einen Wort "Souveränität".

Die erste geht uns in dieser Abhandlung nichts an.

Die zweite bedeutete nicht etwa, der französische König sei ordnungs-unabhängig von der übrigen Staatenwelt, ordnungsisoliert; sie bedeutete vielmehr, er sei gerade kraft der für Frankreich und seine Staatenumwelt gemeinsamen Ordnung befehlsunabhängig. Diese geordnete Befehlsunabhängigkeit von auswärtiger Herrschaft versteckt sich hinter dem Wort Souveränität, wenn man mit ihm auf die Struktur der Ordnung von Staaten zueinander zu sprechen kommt. Seit je ist die Ordnungs-Unabhängigkeit mit der Befehls-Unabhängigkeit verwechselt worden; seit mehreren Jahrzehnten und insbesondere seit *Kelsens* These, Souveränität könne nur der Rechtsordnung selbst zukommen, belastet diese Verwechslung die Diskussion um Wesen und Möglichkeit eines Völkerrechts⁶. Wir müssen ihr deshalb gleich zu Beginn entgegentreten.

Der französische König und seine auswärtigen Gegenspieler, die das Recht zur Herrschaft über ihn zu haben beanspruchten und somit als superiores von ihm anerkannt sein wollten, kämpften in der Ordnungswelt des christlichen Abendlandes um die

6) Auch *Goodrich* und *Hambro* (1. cit. p. 99) verfallen diesem Fehler, wenn ich ihre Ausführungen richtig verstehe.

Stabilisierung der einen oder der anderen der zwei allein möglichen und einander ausschliessenden Methoden der Herrschaft, zwischen denen die Menschheit seit je zu wählen hat und in alle Zukunft zu wählen haben wird, wobei es völlig gleichgültig ist, ob man bei der Beschreibung der beiden Herrschaftstechniken das Wort " Souveränität " benutzt, wie es seit vierhundert Jahren nach und nach erst in Europas Diplomatie, schliesslich in der Diplomatie der ganzen Welt allgemeiner Brauch geworden ist, oder ob man es nicht verwendet, wie es die Menschheit all die Jahrtausende zuvor gemacht hat. Die Sache ist so alt wie das Beherrschen selbst, ist mit dem Wesen des Herrschens gegeben. " Souveränität " ist hier nicht mehr und nicht weniger als das Etikett für einen Herrschafts-Wesens-Begriff.

Nämlich so :

Das Herrschen, d. h. das regelmässig erfolgreiche Befehlen, ist eine Methode, Menschen in ihrem Verhalten bewusst zu lenken. Es geht nie ganz ohne diese Methode im Zusammenleben der Menschen, wenn es auch freilich nicht die einzige ist (denken wir nur an das Versprechen oder an das bewusste Führen). Wo immer Herrschaft auftritt, sind die Herrschenden und die Beherrschten in einem Herrschaftsverband vereint. Die Gebiets-herrschaftsverbände, die wir — übrigens auch erst seit rund vierhundert Jahren — gewöhnlich Staaten nennen, sind nur eine von mehreren Arten solcher Verbände, allerdings diejenige Art, die jedenfalls heute für die gesamte Menschheit die wirkungskräftigste und die unentrinnbare geworden ist.

Stellen wir uns nun die Gesamtheit all der Menschen vor, die in einer bestimmten Stunde der Geschichte wirtschaftlich und geistig regelmässig miteinander verkehren, nicht etwa jeder mit jedem, aber doch durchgängig, ohne ein Abreissen irgendwo : Diese Gesamtheit kann, wie es heute praktisch verwirklicht ist, die ganze jeweilige Menschheit umfassen ; die jeweilige Menschheit kann aber auch — und so ist es früher ja gewesen — in mehreren solchen Gesamtheiten leben, die voneinander isoliert existieren, mögen auch hin und wieder einzelne Menschen wie Marco Polo " zufällig " von der einen zur anderen Ordnungs-Insel den

Weg finden. Jede solche Gesamtheit ist für die in ihr zusammengeschlossenen Menschen ihre "Welt". In einer solchen "Welt" kann die Soziallenkungsmethode des Herrschens jeweils nur in einer von zwei Techniken auftreten: entweder stehen alle diese Menschen letztlich unter einer Herrschaft (dabei mögen Unterverbände, vielleicht sogar in mehreren Stufen, die Herrschaft "dezentralisieren"), oder die "Welt" ist aufgeteilt in Gruppen, Teil-"Welten", und nur für diese Gruppen gibt es gemeinsame Herrschaft. Im ersten Falle ist die ganze "Welt" ein Herrschaftsverband, im zweiten besteht die "Welt" aus nebeneinandergeordneten Herrschaftsverbänden, ist selbst aber nicht Herrschaftsverband. Im ersten Falle wäre die "Welt", um in unserer üblichen Terminologie zu sprechen, "staatsrechtlich" verfasst, im zweiten "klassisch völkerrechtlich". Im zweiten Fall sind mehrere Herrschaftsverbände nebeneinander geordnet, leben also nicht etwa ordnungs-unabhängig voneinander, aber keiner hat nach der gewordenen Ordnung von einem anderen Befehle anzunehmen; jeder von ihnen ist befehls-unabhängig; und die Coordination von Herrschaftsverbänden in Befehlsunabhängigkeit voneinander, das ist das, was man seit dem 16. Jahrhundert in Europa gewohnt worden ist, als das Miteinanderleben "souveräner" Staaten zu bezeichnen.

In beiden Konstellationen ist für die betreffende "Welt" — und zwar für das Ganze dieser "Welt" — die Methode des Herrschens geordnet. Beide Arten der Ordnung "verfassen" Herrschaft. Und wenn *Georg Jellinek* das "Völkerrecht" (*droit des gens*, *law of nations*) anarchisches Recht genannt hat, so war damit nur eben — richtig! — gemeint, dass die betreffende "Welt" nicht als Ganzes letztlich unter demselben Befehl steht; es gibt keine "Welt"-Arche. Es ist also ein Missverständnis im Fundamentalen, wenn auch heute noch immer wieder gesagt und geschrieben wird, "Völkerrecht" sei ein nicht voll entwickeltes, ein primitives Recht: Einerseits kann ja jede dieser beiden Verfassungen des Herrschens für die "Welt" in einer bestimmten Zeit die allein praktikierbare sein, und andererseits erleben wir es in der Geschichte, dass eine bestimmte "Welt" zwischen den beiden Herrschafts-Verfassungs-Typen hin und her wechselt, zwischen dem "staatsrechtlichen" und dem "zwischen-souve-

ränitäten-rechtlichen", wie ich diesen Typus — statt mit dem missverständlichen Ausdruck "völkerrechtlich" — zu nennen vorgeschlagen habe. Eine "Welt" kann ein Imperium sein und sich dann in "souveräne" Herrschaftsverbände auflösen, eine Genossenschaft "souveräne" Staaten werden, wie es mit der abendländischen Welt seit dem Hochmittelalter geschah; und auf der Gegenseite: eine solche "Welt"-Genossenschaft kann sich zu einem "Welt"-Staat zusammenschliessen. In beiden Fällen steht die "Souveränität" als Einrichtung zur Diskussion.

Die Herrschaftsgestaltung jeder "Welt" ist jeweils entweder "staatsrechtlich" oder "zwischen-souveränitäten-rechtlich", sofern nicht etwa diese "Welt" gerade im Uebergang von der einen Herrschaftsgestaltung zur anderen lebt. Ein Drittes gibt es nicht, insbesondere keine Kombinationen beider Gestaltungen. Es ist ein unerbittliches Entweder-Oder. Gerade deshalb ist es ja in denjenigen Zeiten der "Welt" auch juristisch so schwierig, in denen sie von der einen zur anderen Gestaltung übergeht. In diesen Uebergangszeiten, die sich vielleicht über Jahrhunderte erstreckene, gehört die "Welt" weder zur einen, noch zur anderen der beiden Gestaltungen der Herrschaft. Die Juristen sind dann gezwungen, von Fall zu Fall zu unterstellen, man sei noch in der alten oder schon in der neuen Ordnung, sofern nicht beide Unterstellungen dieselbe juristische Lösung ergeben.

Für uns Heutige ist — ich wies bereits darauf hin — die "Welt" praktisch so viel wie die Menschheit. Sie steht nicht letztlich unter einer "Regierung", sondern besteht aus einer Mehrheit "souveräner" Herrschaftsverbände; fraglich ist nur, welche der vielen "Staaten", die "völkerrechtlich" miteinander verkehren, nicht, insbesondere nicht mehr souverän sind.

Das grosse Verfassungsringen unserer "Welt" um ihre Ordnungsfundamente bewegt sich nun heute um diese Wahl:

1.) Soll man nicht alle Souveränitäten beseitigen, d. h. aber: den "Welt"-Staat schaffen?, wobei es für das Grundsätzliche gleich wäre, wieviele Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten die "Zentralregierung", hätte; auch die Organe ei-

nes "Welt"-Staatenbundes würden "Zentralregierung" sein, sofern sie Entscheidungen erlassen könnten, die auch solche Mitgliedgemeinwesen verpflichteten, die an der Beschlussfassung nicht mitbeteiligt gewesen oder bei der Beschlussfassung überstimmt worden wären; denn solche Entscheidungen bänden diese Mitglieder durch fremden Willen, also als Befehle.

Wer — wie heute nicht wenige Menschen — die Souveränität als Einrichtung für überholt hält, betrachtet unsere "Welt" als Welt im Uebergang in der Grundstruktur-Frage und somit als zur Zeit in dieser Frage ungeordnet. Dass man schon die Brücke in das Neuland, in die Welt ohne Souveränitäten, in den Welt-Staat mit seinen nicht-souveränen Unterverbänden, überschritten hätte, das zu behaupten, wäre offenbar unsinnig. Die sogenannten "Nürnberger Kriegsverbrecher-Prozesse" waren — mindestens in der Frage des Angriffskrieges — nur möglich, wenn man entgegen der klaren Souveränitätsauffassung der Parteien des Briand-Kellogg-Paktes — fingierte, der Uebergang sei vollzogen. Auch die wenigst scharf Beobachtenden und Denkenden unter den entscheidenden Menschen dürften in diesem Punkt in den jüngst vergangenen Jahren die letzten Illusionen verloren haben.

2.) Soll man zwar nicht die Souveränität als Einrichtung in der "Welt", d. h. eben überall auf der Erde beseitigen, vielmehr den Globus im Ganzen nach wie vor in einer Zwischen-Souveränitäten-Ordnung belassen, dann aber den einen oder anderen souveränen Herrschaftsverband aufteilen und so neue Souveränitäten bilden — etwa in Asien oder Afrika —, oder da oder dort — etwa in Europa — mehrere Staaten, sie seien souverän oder nicht, zu einem neuen souveränen Herrschaftsverband formen? Hier geht es dann also nicht um die Einrichtung "Souveränität", sondern um die Verteilung dieser Einrichtung über die Erde.

2

Der Gebrauch des Wortes Souveränität ist nun, ganz abgesehen davon, dass es auch — wie ja eben schon bei *Bodin* — in Fragen der Einzelstaatsverfassung benutzt wird, in dem Bereich,

der uns hier angeht, im Bereich der sogenannten zwischenstaatlichen Beziehungen sehr kompliziert geworden.

Erstens : Man wendet die Bezeichnung vielfach auch auf nicht-souveräne Herrschaftsverbände an und weigert sich andererseits, sie gewissen souveränen Herrschaftsverbänden zukommen zu lassen.

Zweitens : Die Bezeichnung wird benutzt zur Unterscheidung der Stellung der Herrschaftsverbände bei der Schaffung und Erhaltung einer Zwischen-Souveränitäten-Ordnung.

Beide Erscheinungen gehören in die Sphäre des Entstehens oder des Vergehens von Souveränität, in die Sphäre der "Souveränisierungen" oder "Desouveränisierungen" von Herrschaftsverbänden.

1.-a) In den oft langdauernden und verwickelten Vorgängen der Auflösung eines souveränen Herrschaftsverbandes und der Umbildung aller oder einiger seiner Teile in souveräne Herrschaftsverbände kann die Kampfklage darin ihren Ausdruck finden, dass einerseits die Regierung des schon in Auflösung begriffenen Verbandes die — inzwischen eben nicht mehr stabile — Souveränität als rechtens bestehend in Anspruch nimmt und andererseits die Regierungen der Teilgebilde ihre — eben noch nicht stabile — Souveränität als schon geltende Ordnung verfechten. Die Souveränitäts-Benennung wird zum Kampfmittel; dort, um den Auflösungsprozess abzubremsen oder wenigstens zu verzögern, hier, um den Weg in die Souveränitätsposition mindestens schneller zurückzulegen, wenn nicht gar überhaupt erst mit Aussicht auf Erfolg zu beschreiten. Ein solcher Kampf hat ja, wie immer wieder gezeigt worden ist, zur Geburt der Bezeichnung Souveränität für Befehlsunabhängigkeit eines Herrschaftsverbandes von auswärtiger Herrschaft geführt, nämlich der durch Jahrhunderte dauernde Prozess der Auflösung des mittelalterlichen Reiches und der Bildung der europäischen Völkerrechtsgemeinschaft. Auch die Kämpfe und die sie begleitenden Juristen-Diskussionen um den Abfall der dreizehn englischen Kolonien in Nordamerika oder in dem sich auflockernden British Empire um Dominion Sovereignty seit dem ersten Weltkrieg und später

um das Ausscheiden ganzer Reichsteile aus dem britischen Herrschaftsverband geben einprägsame Beispiele.

Für die gegenläufige Entwicklungsmöglichkeit gilt Entsprechendes : mehrere souveräne Herrschaftsverbände schliessen sich zu einem Herrschaftsverband zusammen oder werden von aussen zusammengeschlossen, sei es in der Gestalt eines " Staatenbundes ", d.h. eines Herrschaftsverbandes, in dem die Unions-Entscheidungs-Organen immer nur die Regierungen der Teilverbände binden können, während die Beamten und Bürger dieser Gemeinwesen jeweils bloss " ihrer " Regierung zu gehorchen haben, sei es in der Gestalt eines " Bundesstaates ", d.h. eines Herrschaftsverbandes, in dem die Unions-Entscheidungs-Organen wenn nicht schlechthin, so doch mindestens in bestimmten Lagen für bestimmte Zwecke die Beamten und Bürger der Teilverbände zu kommandieren vermögen, also unter unmittelbarer Herrschaft haben. In solcher Situation der Uniiierung mehrerer Herrschaftsverbände behaupten gern die nunmehr zu Teilverbänden Gewordenen — und zwar geschieht das bei " Staatenbünden " regelmässig —, sie seien auch weiterhin " souverän "; mitunter bescheinigen sie sich das sogar in einer " Charter ", wie heute die Mitglieder der United Nations Organization, obwohl die " Zentrale " in der Figur des Sicherheitsrates nach derselben Charter, welche die " Souveränität " zusichert, die Entscheidung über Krieg und Frieden und damit über die Existenz auch widerstrebender Mitglieder hat (nur die fünf Mitglieder mit Hegemonie-Vorrang sind ausgenommen). Die Souveränitäts-Benennung im Widerspruch zur Struktur der Organisation soll helfen, Empfindlichkeiten zu schonen oder weitere Hoheits-Abgaben unzumutbar erscheinen zu lassen und somit zu verhindern oder mindestens hinauszuschieben. Andererseits aber geschieht es wohl in solche Uniiierungs-Situation — und zwar bei " Bundesstaaten " regelmässig —, dass der sich erst einrichtende Bund den Souveränitäts-Titel für sich in Anspruch nimmt und den " Gliedstaaten " verweigert, um in der Staaten-Umwelt möglichst rasch als " Subjekt " anerkannt zu werden, um die Uebergangszeit abzukürzen oder auch, um den Weg zur Erweiterung seiner Kompetenzen leichter gangbar zu machen. Auch bei der Entstehung von Protektorats-Verhältnissen dient die Verwendung des Wortes Souveränität gele-

gentlich dem Ziel, die wahre Ordnungslage zu verschleiern ; nicht nur der sich unterordnende Staat kann daran interessiert sein — das Motiv liegt offen zu Tage—, sondern auch der Protektor-Staat, wenn er sich etwa die Anerkennung der Staatenumwelt so leichter beschaffen zu können meint.

b) Ob ein Gemeinwesen in seiner Staaten-Umwelt souverän ist oder nicht, das ist in der nun einmal bestehenden Ordnung entschieden, und es ist dabei gleichgültig nicht nur, ob und wie Souveränitäts-Benennungen gegeben und plaziert werden — davon war eben die Rede—, sondern auch, welche Struktur die Ordnung hatte, in der sich der Prozess der Entstehung der neuen Ordnung vollzog. Nicht nur ein "Bundesstaat", sondern auch ein "Staatenbund" ist ein Herrschaftsverband, mag er nun aus einem Imperium hervorgehen im Vollzug eines Gesetzes dieses Imperiums — so geschah es bei der Entstehung des British Commonwealth — oder geschaffen werden durch Handlungen, mit denen bisher souveräne Staaten einen zwischen ihnen geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag ausführen. Die Theorie vom "Staatenbund" pflegt die erstgenannte Möglichkeit der Entstehung zu übersehen und nur an die bündisch entstandenen "Staatenbünde" zu denken und verfällt so besonders leicht dem Irrtum, dem "Staatenbund" den Charakter eines Herrschaftsverbandes abzuspochen. Der immer wieder auftretende Fehler, den Charakter der Ordnung eines Herrschaftsverbandes zu bestimmen nach dem Charakter der "geschichtlichen Grundlagen", hat schon viel Verwirrung gestiftet und Scheinprobleme erzeugt, zumal und gerade bei "Staatenbünden". So sollen denn "Staatenbünde" nicht souverän sein können ; ihren Mitgliedern komme vielmehr die Souveränität zu ; sie seien "nur völkerrechtlich" verbunden. Wir erinnern uns der Streitigkeiten um die "Rechtsnatur" des Deutschen Bundes, der League of Nations und jetzt der United Nations Organization⁷ ; und bei den modernen euro-

7) Goodrich und Hambro (l. cit. p. 99) sagen richtig, "a State by accepting international obligations does not violate its sovereignty", aber sie schliessen daraus falsch, ein Staat bleibe souverän, wenn er in einen Befehlsverband eintritt. Die Verpflichtung zum Eintritt übernimmt er freilich kraft seiner Souveränität, aber die Erfüllung dieser Verpflichtung bringt ihn um die Souveränität, sofern er nicht ein liberum

päischen "Integrations"-Vorgängen wiederholt sich das Spiel. Aber auch für "Bundesstaaten" gilt es. Wir denken an die nach der Gründung des Deutschen Reiches durch Bismarck in der deutschen Staatsrechtswissenschaft und-praxis ausgefochtenen Streitigkeiten darüber, ob die Mitgliedstaaten auch weiterhin souverän seien oder das Reich die Souveränität besitze oder aber ob etwa die Souveränität zwischen Reich und Mitgliedstaaten aufgeteilt sei. Ein Herrschaftsverband, dessen Herrschaftsträger nach einer so oder so zustande gekommenen und nun eben bestehenden Ordnung den Weisungen der Herrschaftsträger eines fremden oder eines ihn mit anderen Verbänden zusammenfassenden Herrschaftsverbandes zu gehorchen haben, ist nicht souverän. Ob jener fremde oder jener zusammenfassende Herrschaftsverband souverän ist, das hängt davon ab, ob seine Herrschaftsträger "auswärtiger" Herrschaft untertan sind oder nicht. Die Tatsache, dass ein Herrschaftsverband aus einem Bündnis heraus entstanden ist, kann sich verfassungsnormativ auf die Struktur des neuen Herrschaftsverbandes auswirken; von diesen "bündischen Grundlagen" her kann es kommen (es muss nicht, denn kein Naturgesetz verwehrt es souveränen Herrschaftsverbänden, sich zu einem Einheitsstaat zusammenzuschliessen), dass die Herrschaftsverbände, die sich aus Gründerstaaten in Teil-Herrschaftsverbände verwandelt haben, an der Bestellung der Entscheidungsorgane des Gesamtstaates beteiligt sind, entweder alle diese Organe allein berufen oder abberufen ("Staatenbund" und reiner "Bundesstaat") oder aber nur einige dieser Gesamtorgane oder zwar alle, aber nicht ohne Miteinfluss anderer Potenzen (unreiner "Bundesstaat" wie das Bismarck-Reich); und es kann aus dieser "bündischen Grundlage" kommen, dass sich der Gesamtstaat mit seinen Befehlen nur an die Herrschaftsspitzen der Teilverbände wenden darf, so dass deren Behörden und Bürger nur Weisungen "ihres" Staates kennen ("Staatenbund"), es kann aber auch dem Gesamtstaat auf mehr oder weniger Kompetenzgebieten das unmittelbare Kom-

Veto kraft der Satzung des Verbands hat, vielmehr kraft der Satzung durch Beschlüsse der Organisation ohne seine Zustimmung zum bestimmten Verhalten verpflichtet werden kann.

mando an die Behörden und Bürger der "Gliederstaaten" zustehen ("Bundesstaat"). Aber die Souveränitätsfrage ist mit der Errichtung des Herrschaftsverbandes auf den bündischen Grundlagen zu Ungunsten der Gründerstaaten entschieden. Mit anderen Worten: Föderativ-strukturierte Staaten können auch anders als durch ein foedus zustandekommen, wie z. B. die Bundesrepublik Deutschland⁸, und "Einheitsstaaten" können durch eine Föderation geschaffen werden. Welches auch immer der Entstehungsvorgang gewesen ist, für den nun entstandenen Herrschaftsverband gilt: in ihm gibt es keine souveränen Verbände, kann es keine geben nach dem Wesen der Souveränität. Ob er souverän ist, wird in der ihn umfassenden weiteren Ordnung entschieden. So ist die Bundesrepublik Deutschland heute nicht souverän.

2.) Und auch die zweite der Erscheinungen, die uns hier beschäftigen, hängt mit den Grundlagen einer Zwischen-Souveränitäten-Ordnung zusammen. Es ist die Grossmächte-Führungs-Ordnung. Die Geschichte lehrt uns, dass unter Gebietscherrchaftsverbänden eine Zwischen-Souveränitäten-Ordnung stets auf einer bestimmten Mächte-Konstellation als ihrer Existenzvoraussetzung beruht: Es muss so sein, dass die in der Zwischen-Souveränitäten-Ordnung zusammenlebenden Herrschaftsverbände oder mindestens einige von ihnen im Falle zwischenstaatlicher Gewaltauseinandersetzung zur Behauptung ihres Willens soviel Macht einsetzen können, dass ein angreifender Herrschaftsverband seine Existenz aufs Spiel setzen muss. Die über so viel Macht verfügenden Herrschaftsverbände sind die "Grossmächte" in der Zwischen-Souveränitäten-Ordnung. Vielleicht wäre jede von ihnen bereit, die ganze "Welt" zu kommandieren, aber keine von ihnen ist bereit, eine der anderen an das "Welt"-

8) Die Bundesrepublik Deutschland verdankt ihre Entstehung in erster und letzter Linie den Akten der feindlichen Besatzungsmächte während des von ihnen aufrechterhaltenen Kriegszustandes, Akten, mit denen sie die Schaffung einer Verfassung nach dem von ihnen für verbindlich erklärten Muster veranlassten und in allen Stadien überwachten, dabei wiederholt mit Korrekturen dirigierend, dann die von Deutschen in diesem Muster- und Verfahrensrahmen beschlossene Verfassung mit einigen Vorbehalten sanktionierten und garantierten.

Kommando zu lassen ; und so sähe sich jeder "Welt"-Herrschafts-Aspirant den vereinigten anderen Grossmächten gegenüber. Die Grossmächte oder auch Grossmächte-Blöcke halten sich die Waage der Macht, d. h. der Selbstbehauptungs-Chance. Genauer müssen wir sagen : die Menschen, die bei ihnen die Entscheidung darüber haben, ob " auf den Knopf gedrückt werden soll ", sind überzeugt, dass sich die Grossmächte oder die Grossmächte-Blöcke die Waage halten ; schwindet diese Ueberzeugung, wird die Ordnung labil. Wir brauchen uns hier nicht mit den beiden verschiedenen Techniken der balance of power näher auseinanderzusetzen, können uns vielmehr mit der Kontrastierung im Prinzipiellen begnügen : bei dem Kalkül der einen dieser Techniken liegen alle Grossmächte oder Grossmächte-Blöcke in den Waagschalen ; und das Schicksal ist Halter der Waage; es wird, wenn es zum Kriege kommen sollte, die vibrierenden Schalen in ihrer Lage bewahren — partie remise ! — oder die eine oder andere Schale sinken machen — Sieg und Niederlage! — ; bei dem Kalkül der anderen dieser Techniken ist eine der Grossmächte, die nach der Technik der Zeit unangreifbar ist, keeper of the balance; sie benutzt ihr eigenes Gewicht, das sie während des Friedens unter den Grossmächten in keiner Weise bindet und das darum während des Friedens in keiner der Schalen liegt, bei Bedrohung des Friedens durch eine Grossmacht oder im Falle des Angriffs einer Grossmacht als Ausschlaggewicht⁹, darauf rechnend, dass es gross genug ist, um die Gefahr des Friedensbruchs zu bannen oder den Krieg so zu liquidieren, dass sich in seiner Folge die anderen Grossmächte in einem neuen Frieden ausbalancieren. Ob nun das Gleichgewichts-System, das der jeweiligen Zwischen-Souveränitäten-Ordnung zu Grunde liegt, mit der einen oder der anderen Technik funktioniert, in beiden Fällen zeigt sich dieses : Die " Grossmächte " sind — bei der ersten Technik in Rollengleichheit, bei der zweiten in ungleichen Rollen — nicht nur Rechts- und Pflicht-Subjekte innerhalb des Rahmens der in einer bestimmten Zeit bestehenden Zwischen-Souveränitäten-Ordnung. Sie sind vielmehr auch die Sub-

9) Ich habe darüber näher gehandelt in " Staatensouveränität und Frieden ".

jekte, die Schöpfer, die Garanten dieser Ordnung, sind Verfassungs-subjekte ; sie setzen, erhalten, verwandeln diese Ordnung, miteinander "kompromittierend", oder vernichten sie auch. Sie haben die verfassunggebende Souveränität, nicht nur wie die Kleineren die verfassungsmässige Souveränität. Die "Grossmächte" haben Souveränität nicht nur als *pouvoir constitué* — das ist die grundvorstellung hinter dem Wort Souveränität, von der wir ausgingen —, sondern auch als *pouvoir constituant*. Bei währender Zwischen-Souveränitäten-Ordnung sind alle, die "Grossmächte," und die Nicht-Grossmächte, Genossen gleichen Rechts. Die Ordnung selbst aber steht zur Diskretion der "Grossmächte". Sie haben daher über die Kleineren eine der Herrschaft mehr oder weniger nahe Kommende Führung. "Sie müssen immer gefragt werden", wenn eine Aenderung der Gewichte-Verteilung aus Handlungen oder Unterlassungen von Mitgliedern der Zwischen-Souveränitäten-Ordnung folgen könnte.

II

DER HEUTIGE SOUVERÄNE STAAT UND DER FRIEDEN

Eine "Welt" ist, wenn sie nicht etwa gerade im Übergang von der einen zur anderen der beiden Herrschaftsgestaltungen, also in ungeklärter Verfassungslage lebt, entweder als eine Mehrheit souveräner Herrschaftsverbände geordnet oder als ein Herrschaftsverband, der möglicherweise nur sehr geringe und "föderativ" geschwächte Entscheidungskompetenzen hat.

Welche der beiden allein möglichen und einander ausschliessenden Gestaltungen ist besser ?

Ausgeschlossen ist eine Antwort, die der einen von beiden schlechthin den Wertvorrang vor der anderen zuerkennen mchte. Aber wenn man aus der nicht erschöpfend aufstellbaren Liste der Werte, die als Richtmasse gewählt werden können, bestimmte einzelne Werte über das Besser oder Schlechter entscheiden lässt, wird bald der einen, bald der anderen der Vorzug gebhren.

In unserer Zeit nun wird regelmässig ein Wert als der hchstrangige angesehen und darum vor allen anderen als der Masstab genommen : die Fähigkeit einer Ordnung, den Frieden

zu erhalten, ihre Fähigkeit zur Verhütung der gewaltsamen Auseinandersetzung. Jedenfalls ist dies das Bild, das uns die in der Öffentlichkeit ausgetragenen Diskussionen und die offiziellen Programme bieten. Und da scheint die Sache der Zwischen-Souveränitäten-Ordnung von vornherein verloren zu sein. Ist doch nach alter Lehre der Krieg als die Form der Gewaltauseinandersetzung unter souveränen Herrschaftsverbänden nicht nur eben eine faktische Möglichkeit wie die Revolution als die Form der Gewaltauseinandersetzung in den souveränen Herrschaftsverbänden; vielmehr ist nach dieser Lehre der Krieg garadezu ein Bestandteil, ja eine Einrichtung der Zwischen-Souveränitäten-Ordnung. Das sogenannte freie Kriegsführungsrecht wurde ja bis vor wenigen Jahrzehnten unbestritten als ein Wesenselement jener Zwischen-Souveränitäten-Ordnung anerkannt, die man das klassische Völkerrecht nennt. Einer so gearteten Ordnung gegenüber hätte allerdings die Frage, welche der beiden Ordnungsarten die grössere Fähigkeit hat, Gewaltauseinandersetzungen vorzubeugen, in der Tat überhaupt keinen Sinn: die Zwischen-Souveränitäten-Ordnung hätte nach ihrer Natur keine Fähigkeit, Gewaltauseinandersetzungen zu verhüten. Ja, viele gehen nun heute noch weiter: nach ihrer Ueberzeugung gebiert die Zwischen-Souveränitäten-Ordnung kraft ihrer Natur den Krieg, erzwingt ihn. So meint es z. B. jener aus Europa gekommene Amerikaner, dessen "Anatomie des Friedens" in grossen Teilen der heutigen Menschheit viel Zustimmung gefunden hat: Die Souveränität dürfe nicht länger in unserer "Welt", d. h. auf dem Erdball, geduldet werden, sie müsse als Einrichtung völlig beseitigt werden; sonst sei der nächste Weltkrieg unvermeidbar; die Rettung der "Welt" sei überhaupt nicht möglich, wenn die Menschheit als Ganzes nicht von der "völkerrechtlichen" in die "staatsrechtliche" Struktur hinüberwechsele. Das ist das Rezept, das *Reves* für das einzig richtige hält.

Das starke Echo solcher Darlegung und Forderung sollte niemanden überraschen. Freilich ist die Argumentation nicht hieb-und stichfest: die Lehre vom Krieg als einem Institut des Völkerrechts war immer eine Irrlehre; nicht die Zwischen-Souveränitäten-Ordnung hatte den Mangel, sondern die das Wesen dieser Ordnung immer wieder verkennende Völkerrechts-

lehre war mangelhaft ; denn von der Zwischen-Souveränitäten-Ordnung gilt, was für jede Ordnung gilt : sie kann nicht ihre eigene Katastrophe reglementieren. Der Krieg hat sich nie im Völkerrecht abgespielt, so wenig wie sich eine Revolution im Staatsrecht abspielt. Der Krieg droht der Zwischen-Souveränitäten-Ordnung nicht als Unvermeidlichkeit, sondern als Möglichkeit, nicht anders als die Revolution einer Staatsordnung drohen kann.¹⁰ Und wer will dafür bürgen, dass die Möglichkeit einer "Welt"-Staats-Revolution ferner läge als die Möglichkeit eines "Welt"-Krieges? Und wer hätte nach allem, was wir aus der Geschichte über Bürgerkriege wissen, den Mut, zu behaupten, ein "Welt"-Bürgerkrieg würde kürzer und milder sein als ein das ganze Gefüge der "Welt"-Zwischen-Souveränitäten-Ordnung erfassender Krieg? Aber : die Unzulänglichkeit der Argumentation darf uns nicht daran hindern, denjenigen, die den "Welt"-Staat als unerlässlich zur Rettung unserer Welt ansehen und ihn darum verlangen, Eines zuzugestehen :

Zwar ist es nicht so, dass in einer Zwischen-Souveränitäten-Ordnung kraft ihres Wesens, also in jeder irgendwo und irgendwann bestehenden Ordnung dieser Art, die Gefahr der Gewaltauseinandersetzung grösser ist als in einer "Welt-Staats-Ordnung kraft ihrer Natur; aber es könnte doch immerhin sein, dass sich die souveränen Gebietsherrschaftsverbände unserer Welt aus dieser oder jener Ursache oder auch aus mehreren Ursachen zu politischen Gemeinwesen entwickelt haben, bei denen gerade die Souveränität der Faktor ist, der mittelbar oder unmittelbar die Möglichkeit zu Abkapselung oder gar die Neigung dazu mit der Folge schwerer Spannungen und der Erleichterung des Entschlusses zur Gewalt begünstigt oder gar schafft. Die Souveränität würde dann also in unserer geschichtlichen Lage zu einem Faktor intensiviert, der die Staaten starr und abweisend macht, die Welt oder Teile von ihr daran hindert, sich zu wirksamer Kriegsverhütungsordnung zu integrieren, wenn ich den heute üblich gewordenen Ausdruck gebrauchen soll.

10) Darüber und über das Wesen des sogenannten Kriegsvölkerrechts vgl. mein " Staatensouveränität und Frieden " S. 170 f.

Und in der Tat : Es gibt in den Aufgaben und Verfahrensweisen des Herrschens in vielen der heutigen Staaten gewisse Tatsachen und Tatsachen-Komplexe, denen wir, mögen ihnen auch noch so viele kulturelle, soziale, wirtschaftliche Leistungen zu verdanken sein, doch eben auch dieses zuschreiben müssen : Die Souveränität wurde zu einem so starken Faktor des Trennens, dass die Gefahr des Ausweichens oder gar des wilden Ausbrechens in die Gewalt-„Lösung“, wenn wir mit früheren Zwischen-Souveränitäts-Ordnungen vergleichen, sehr erhöht erscheint. Da und dort ist es zu der Einstellung gekommen : eigentlich kann man nicht einmal in einiger Ruhe nebeneinander existieren! Im „ kalten Krieg “ erstrebt man, als im günstigsten Fall erreichbar, ein ausgeklügelt-frostiges, technisch abgezirkeltes Ko-existieren als Ersatz für ein Miteinander-Leben.

Die Tatsachen und Tatsachen-Komplexe, die ich meine, will ich nun in gedrängter Kürze deutlich machen.

1

Wohl alle diejenigen modernen Staaten, von deren Entscheidungen die Weltpolitik unserer Zeit abhängt, haben sich, gleichviel unter welchen Staatsformen oder Regierungsformen, zu „ Verwaltungsstaaten “ entwickelt, wenn ich den Ausdruck gebrauchen soll, der sich nach dem Vorschlag von *Hans Peters* in Deutschland eingebürgert hat ; sie sind „ Daseinsvorsorgestaaten “ geworden, wenn wir den Ausdruck aufnehmen, mit dem *Ernst Forsthoff* der jetzigen Situation gerecht zu werden versucht. Die Aufgaben dieser Staaten umfassen heute alles oder fast alles Verhalten der in ihnen zu lenkenden Menschen, das nur überhaupt herrschaftlicher Lenkung zugänglich ist. Sie mögen hier mehr, dort weniger in dieses oder jenes Sozialgebiet ihrer Beherrschten eingreifen, ganz staatsfrei ist kaum noch eines dieser Gebiete. Gewiss ist über dieser Entwicklung der Bereich der Freiheit des Einzelnen gegenüber dem Staat immer kleiner und kleiner geworden, aber ebenso gewiss ist ein anderes : für die überwältigende Zahl aller Menschen müsste unter den derzeitigen Verhältnissen der unüberschaubar gewordenen Menschenmassen mit ihrem immer

stärker technisierten, bis zur Hilflosigkeit abhängigen Leben der Bereich der Freiheit des Einzelnen gegenüber den Nebenmenschen, insbesondere gegenüber ausserstaatlichen Mächten bis auf einen nicht mehr nennenswerten Rest zusammenschrumpfen, wenn der Staat nicht regulierend eingriffe. Das Paradoxe der Lage wird täglich sichtbar in der Tatsache, dass den Klagen über den Staat, der sich um Dinge kümmere, die ihn nichts angingen, entgegengesetzt ist der Schrei nach dem pflichtsäumigen Staat, der wieder einmal hinter der Entwicklung zurückbleibe und die Dinge laufen lasse, statt rechtzeitig energisch einzugreifen¹¹.

Soll aber der Verwaltungsstaat, der Daseinsvorsorgestaat funktionieren, soll das alles geordnet zugehen, und das heisst in erster Linie : sollen die Staatsbehörden nicht willkürlich, sondern verlässlich-gleichmässig eingreifen, so ist zweierlei unerlässlich :

a) Man braucht einen grossen Stab von Menschen, die ihre ganze Kraft im staatlichen Lenken und Gestalten des Soziallebens einsetzen und zwar ihre für diese Aufgabe vorgebildete Kraft ; man braucht das Berufsbeamtentum mindestens als den Kern der Funktionäre des Staates.

b) Man muss diesen grossen Stab generell steuern, nämlich Gesetze, Verordnungen, Anweisungen, Statuten usw. schaffen, mit einem Wort : Normen setzen. Man kann sich nicht darauf verlassen, dass sich für bestimmte Soziallagen eine gleichmässige Behördenpraxis eingewöhnt, vor allem aber : man hat gar nicht die Zeit, auf die Bildung von Gewohnheitsrecht zu warten. Von einem bestimmten Tage an müssen alle Behörden die gleichen Eingriffe vornehmen oder unterlassen. Jedes Normsetzen ist ein Experiment, das kaum je völlig im Sinn des Normsetzers gelingt und gelegentlich sogar vollkommen misslingt, im allgemeinen aber — und so geht das Jahr für Jahr, Jahrzehnt für Jahrzehnt mit unübersehbar vielen solchen Experimenten — in so hohem Masse sein Ziel erreicht, dass die Menschen schliesslich unter Recht nichts anderes

11) Ich habe das in grösserem Zusammenhang gezeigt in " Herrschaft nach dem Mass des Menschen " (Kölner Universitätsrede Nr. 9. 1951).

verstehen als "Gesetze". Der Gesetzes-Staat ist in der Zeit des Verwaltungsstaates nicht nur eine technische Möglichkeit; er ist Notwendigkeit. Allen voran nehmen die Beamten die Gesetze für Recht. Das ist ihre Pflicht. Die vielleicht folgenreichste aller Normen ihres Herrschaftsverbandes, regelmässig ungeschrieben, legt ihnen diese Pflicht auf. Sie wird erfüllt in selbstverständlich gewordener Berufshaltung, dem Ergebnis einer Erziehung durch Generationen. Ihr Sinn ist: im Augenblick, da eine vom Staat gesetzte Norm juristisch in Kraft tritt, ist sie für den Beamten geltende Norm und nicht Inhalt eines Experiments. Und diese Einstellung des Beamten gibt wie wohl nichts anderes sonst dem Experiment des Normsetzers die Chance, gibt den "gesetzten" Normen die Chance der Eingewöhnung, die Chance, Recht zu werden¹². Wo immer es nun in der Staatenwelt zur Gesetzes-Staatlichkeit kommt, wird früher oder später alles Rechtsdenken zum Gesetzes-System-Denken. Und es wird — ungeschrieben — Verfassungsgrundnorm, das alle Träger staatlicher Herrschaft in dieser Weise zu denken haben. Nämlich: alle vom Staat gesetzten Normen sind, gleichviel wann und unter welchen Umständen sie gesetzt wurden, für das Bewusstsein des Beamten von diesem einen, in sich ruhenden Staatswillen als Elemente dieser Staatsordnung geschaffen. Alle diese staatsgeschaffenen Normen sind daher nicht nur systematisch betrachtbar (das würde auch sonst zutreffen wie für jede Erscheinung), sondern sie sind ein System: es gibt keine Lücken, keinen Widerspruch; nur der kurzichtige Beschauer kann dergleichen finden wollen. Aus dem System ist jede, eben nur scheinbare, Lücke ausgefüllt, ist jeder, eben nur scheinbare, Selbstwiderspruch aufgelöst. Man muss nur richtig auslegen, hineinlegen, unterlegen. Für Staaten mit geschriebenen Verfassungen wird das von den Behörden zu handhabende System geradezu greifbar; in der Verfassungsurkunde oder mindestens in den-

12) Rechtsphilosophisch und soziologisch habe ich von dem Gesetz, das Recht werden soll, gehandelt in "Grösse und Not der Gesetzgebung" (Schünemann, Bremen, 1953, Hefte 2 u. 3 des 20. Bandes der Schriften der Wittheit zu Bremen, Reihe D, S. 3-59. Ich darf hierauf verweisen.

jenigen Sätzen der geschriebenen Verfassung, die als Basis für alle übrigen Normen gelten, steht vor dem Beamten der dem Auge sich aufdrängende kodifikatorische Rahmen für das gesamte System; jede gesetzte Norm, die ausserhalb der Verfassungsurkunde Geltung beansprucht, existiert nur, wenn sie von der Verfassung aus früherer Zeit rezipiert oder nachträglich in Uebereinstimmung mit den Inhalts- und Verfahrensvorschriften der Verfassung erzeugt wurde. Aber auch in Gesetzes-Staaten ohne geschriebene Verfassung einigt sich die Praxis auf die Norm oder die Normen, bei denen jede juristische Erwägung einzusetzen hat. Der Wille des eigenen Staates steht für den Beamten am Anfang jeder rechtlichen Erwägung. Normen, die in anderen Staaten geboren wurden, oder Normen des Völkerrechts oder auch ausserrechtliche Normen dürfen nur angewandt werden, wenn sie in das eigene Gesetzes-System durch den Willen des eigenen Staates rezipiert worden sind. Dieser Staat hat das Monopol der Lenkung des Rechtsdenkens seiner Beamten. Sie haben in dem von ihm geschaffenen Gesetzes-System zu denken¹³.

Ein moderner Verwaltungsstaat hat die grösste Chance, seine umfassenden und technisch immer stärker komplizierten Auf-

13) Vgl. auch *Jahrreiss*, Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsgericht (in "Recht - Staat - Wirtschaft", Bd. IV, Düsseldorf, 1953, S. 203 ff.). — Die Rezeption von Völkerrecht wird gewöhnlich Transformation genannt, im Deutschen auch Umgiessung oder neuerdings Inkorporierung. Den einzelnen souveränen Gemeinwesen stehen verschiedene Techniken der Transformation zur Auswahl; so können sie die einzelne Völkerrechtsnorm in besonderem Akt aufnehmen oder aber auch eine generell vorsorgende Rezeptionsbestimmung schaffen, wie sie die Bundesrepublik Deutschland im Art. 25 ihres Grundgesetzes für "die allgemeinen Regeln des Völkerrechts" besitzt, und sie können bestimmen, dass die rezipierte Norm des Völkerrechts denselben Rang haben soll wie eigenes Recht oder aber den Vorrang vor dem eigenen Recht, so dass ein inhaltlich widersprechendes später erzeugtes eigenes Recht das früher rezipierte Völkerrecht nur im erstgenannten Fall für die Beamten beseitigt. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht für "die allgemeinen Regeln des Völkerrechts" die zweite Lösung, die Vorrangslösung vor. Der vom Völkerrechtssausschuss der United Nations Organization ausgearbeitete Entwurf einer "Erklärung" dieser Organisation "über die Rechte und Pflichten der

gaben zu erfüllen, wenn er sie durch Berufsbeamte erfüllen lässt, für die alles Recht in seinem Gesetzssystem beschlossen ist. Das setzt voraus, dass er souverän ist, d. h. unabhängig von auswärtiger Befehlsmacht. Der Verlust der Souveränität wäre der Verlust des eigenen Gesetzsystems. Denn im nicht-souveränen Verband kann das Gesetzes-System-Denken nur mit einem Vorbehalt zu Gunsten der über ihm stehenden Souveränität praktiziert werden, so wie seit mehr als neun Jahren in der Bundesrepublik Deutschland nicht das Grundgesetz von Bonn schlechthin die Einsatznormen für alle juristischen Erwägungen der Herrschaftsträger dieses Gemeinwesens gibt, sondern das Grundgesetz im Rahmen des Besatzungsstatutes.

Will also eine Menschheitsgruppe inmitten anderer Gruppen vorbehaltlos nach eigenem Gesetzes-System regiert sein, dann muss sie sich die Souveränität sichern. Denn nur die Souveränität ist es, die das Für-sich-Sein im Eigenleben verbürgt und darum eifersüchtig gewahrt wird. An ihr hängt das Selbstbewusstsein, hängt die Ehre.

2.

Die soeben geschilderte Intensivierung der Souveränität des modernen Verwaltungs- und Gesetzes-System-Staates ist geistig-seelisch. Man könnte aber geneigt sein, sie als bloss technisch anzusehen, wenn man ihr, die in der weltweiten Kritik

Staten" (vom 23. Mai 1949) will als Art. 14 die folgende Bestimmung gesetzt wissen: "Jeder Staat ist verpflichtet, seine Beziehungen zu anderen Staaten in Uebereinstimmung mit dem Völkerrecht und dem Grundsatz zu gestalten, dass gegenüber der Staatssouveränität das Völkerrecht den Vorrang genießt". Dieser Satz baut auf der richtigen Erkenntnis auf, dass die Organe des souveränen Staates das Völkerrecht nur anwenden dürfen, wenn ihr Staat sie entsprechend anweist. Und es soll nun nach dieser Erklärung jeder Staat seinen Organen die entsprechenden Anweisungen geben und zwar des Inhalts, dass die Normen des Völkerrechts in sein Rechtssystem mit Vorrang aufgenommen werden, so dass späteres widersprechendes eigenes Recht für die Behörden nicht in Kraft treten kann, solange der einzelne rezipierte Satz im Völkerrecht bestehen bleibt. Die Ausdrucksweise des Art. 14 ist freilich nicht korrekt: es ist ja gerade die Staatssouveränität, welche man braucht, um die Bestimmung über Rezeption des Völkerrechts mit Vorrang vor dem eigenen Recht zu schaffen.

am souveränen Staat seltsamerweise regelmässig übersehen wird, eine andere Intensivierungserscheinung gegenüberstellt, die in der heute üblichen Verdammung der Souveränität als die Wurzel alles Elends gilt, die Erscheinung des "Nationalstaates".

Vor einigen Generationen ist in Europa der Nationalstaatsgedanke lebendig geworden. Seine Kraft soll heute — so hören wir wieder und wieder — nachlassen. Ich wage nicht zu entscheiden, ob das auch nur für Teile von Europa gilt. Und in manchen Teilen unserer Erde erwacht der Nationalstaatsgedanke gerade erst¹⁴. Jedenfalls aber wurde der Gedanke zuerst in Europe mächtig und drängte alle anderen politischen Ideen zurück. Damals trat eine bestimmte Art von Menschengruppen, nämlich die ihrer selbst bewusst gewordene Nation, mit einer anderen Art, nämlich mit der souveränen, sich als Selbstzweck wertenden staatlichen, in die Nationalstaatverbindung. Es geschah in einem Augenblick, in dem jede der beiden Grössen für sich vergottet wurde: die alle Kultur erzeugende und tragende Nation und der verwaltungs- und waffenmächtige Gebietsherrschftsverband. Der Nationalstaatsgedanke machte Wege frei zu gewaltigen Leistungen, die sich niemand ohne sein Wirken denken könnte. Für unsere Untersuchung ist entscheidend: Die Steigerung der Staatsräson zur Nationalstaatsräson hat die Vorstellung geboren und wirksam werden lassen, dass die Nation der höchste Zweckträger für alles Handeln und Unterlassen ihrer Angehörigen ist. Menschheitsumfassendes Denken, Fühlen und Wollen ist darnach naturwidrig und somit rechtswidrig. Daraus folgt aber: Die Souveränität ist nicht nur eine von zwei Möglichkeiten der Herrschaftsgestaltung in der "Welt", sondern der Nationalstaat muss souverän sein. Keine Nation kann ihre Anlagen voll entwickeln, wenn sie nicht von fremden Willenseinflüssen frei ist. Und sie kann davon nur frei sein, wenn sie im souveränen Staat, in ihrem souveränen Staat zusammengeschlossen ist. Der souveräne Nationalstaat ist nach den Gesetzen des Lebens selbst der richtige Staat, das letzte Wort der Geschichte, zumal dann, wenn

14) Interessant eine amerikanische Analyse der unterschiedlichen Lage in der Welt von einem besonders aktiven Verfechter des Weltstaats-Gedankens: **Springfellow Barr**, *Citizens of the World* (New York, 1952), p. 99 sq.

sich die Nation staatlich als Demokratie konstituiert, als souveräne Nationaldemokratie¹⁵.

Nation und souveräner Herrschaftsverband müssen nach dieser Auffassung in Deckung sein. Und wo das nicht gesichert ist, muss es gesichert werden. Hätte die Welt nach dieser Forderung eingerichtet werden sollen, so hätte die Menschheit aus lauter solchen Nationen bestehen müssen, und alle diese Nationen hätten räumlich sauber von einander getrennt leben müssen, ohne alle Gemenglagen oder Mischungen oder versprengte Einzelne. Und überdies hätte jede Nation auch fähig sein müssen, einen souveränen Herrschaftsverband zu bilden. Die Welt war und ist nicht so geschaffen. Man versuchte aber, das Ideal annähernd zu verwirklichen. Der Versuch wurde nicht überall gleichzeitig begonnen, schon in Europa nicht, dem Ausgangsbereich ; die übrige Welt folgte mit verschieden grossem Abstand, und in manchen Teilen bis heute noch nicht. Der Versuch ist nirgendwo schlackenlos gelungen. Und der Versuch wurde mit zwei einander ausschliessenden Methoden unternommen : bald ging man von der Nation als dem Naturgegebenen aus und musste dann in den Bestand der Staaten eingreifen, den einen verkleinernd oder gar zerschlagend, den anderen vergrössernd ; bald aber ging man von den nun einmal gewordenen Staaten aus und musste dann fremdnationale Bevölkerungen oder Bevölkerungsteile assimilieren. Bald also suchte sich eine Nation ihren Staat zu schaffen, bald ein Staat seine Nation ; mitunter hat sich ein Staat mit der ersten Methode abgetrennte Teile seiner Nation angliedern, sich also vergrössern, zugleich aber mit der zweiten Methode seinen bisherigen Besitzstand gegen nationalstaatliche Ansprüche von aussen wahren wollen. Kein Wunder, dass zwischen den souveränen Annähernd-Nationalstaaten und erst recht zwischen ihnen und den souveränen Nicht-Nationalstaaten Misstrauen oder Feindschaft aus nicht-beglichenen Rechnungen entstand und heute besteht.

15) Darüber, dass die moderne " nationalist democracy " " has put its drive into war instead of working against it " und dass sie den " total war " erzeugt hat, vgl. A. J. Toynbee, *A Study of History* (Abridgement of D. C. Somervell) — New York/London, 1947, p. 285, 286, 299.

Es war nur allzu gut begründet, wenn der schwedische Forscher *Rudolf Kjellen* in seinen weltbekannten Untersuchungen über den "Staat als Lebensform" und insbesondere über die Ursachen des ersten Weltkriegs dem Nationalstaatsproblem so grosse Aufmerksamkeit widmete.

Die National-Mission ist nun aber nicht die einzige Mission, die für ein — nennen wir es einmal so — asoziales Verhalten eines souveränen Herrschaftsverbandes in seiner Umwelt bestimmend werden kann. Unsere Zeit ist an mancherlei Missionen gewöhnt worden, die denjenigen Staat, für dessen entscheidende und vielleicht sogar für dessen entsprechend "aufgeklärte" oder "erzogene" Menschenmassen sie Evangelien geworden sind, in Angriff oder Verteidigung nicht weniger zu fanatisieren vermögen als die National-Mission in Epochen ihrer Herrschaft. Werkzeug zu sein bei dem Zimmern einer neuen von Gott gewollten Menschengemeinschaft oder Helfer zu sein bei der Geburt einer freilich mit Naturgesetzlichkeit kommenden neuen Gestalt der Ordnung im Zusammenleben der Menschen überall in der Welt oder die Welt sicher zu machen für die eigene Methode des menschlichen Zusammenlebens, die man als die absolut richtige erkannt zu haben meint, das sind solche Missionen, die, als Kreuzzugs-Ideologien wirksam, zwischen souveränen Herrschaftsverbänden zu Gewaltausinandersetzungen drängen können.

Bei all den Missionen, von denen hier — angefangen mit der National-Mission — die Rede ist, treten sich moderne souveräne Herrschaftsverbände als Gläubiger und Schuldner gegenüber, bald im Namen derselben Mission, bald im Namen verschiedener Missionen.

Schon dann, wenn nur eine Mission im Spiel ist, kann die Lage dadurch kompliziert werden, das zwischen den Gegnern mehrere Dispute mit entgegengesetzter Verteilung der Kläger- und Beklagtenstellung bestehen, z. B.: jeder beherbergt einen Teil der anderen Nation bei sich als "nationale Minderheit", jeder hat also bei dem anderen eine "Irredenta". Eine andere Möglichkeit der Komplikation ergibt sich, mag es sich nun um einen oder um mehrere Dispute handeln, dann, wenn die Mission auf gegenläufige Weise erfüllt werden kann, denn dann ist im einzelnen Disput jeder Staat Gläubiger und Schuldner in Einem, z.B.: der

eine hat beim anderen eine Irredenta; beide wollen die Verletzung des Nationalstaatsprinzips beseitigen, freilich der eine sofort durch Ausdehnung seiner Herrschaft auf das von seinen "Brüdern" bewohnte Gebiet, der andere mit der Zeit durch Assimilierung der fremdnationalen Minderheit; diese Situation ist deshalb der Gewaltprobe so nahe, weil hier auf alle Fälle einer der souveränen Verbände um seine Chance gebracht wird.

Unübersehbare Komplikationen können aber entstehen, wenn souveräne Herrschaftsverbände im Namen verschiedener Missionen aufeinanderstossen, wobei dann vielleicht weltweit tendierende Missionen raum-engere Missionen als *quantités négligeables* zurückzudrängen versuchen, ja versuchen müssen, z. B. eine Weltrevolutionsideologie Nationalstaats-Ziele.

Nun ist evident: Würde die Souveränität als Einrichtung verschwinden und die gesamte Menschheit in einem Weltstaat vereinigt werden, dann würden alle Missionsprobleme Weltstaats-Innen-Fragen; und möglich wäre es immerhin, dass die eine oder andere dabei auf eine Verwaltungsfrage zurückgeschraubt würde.

Andererseits ist offensichtlich: Heute kann der Weltstaat nicht geschaffen werden. Daher kann der Wunsch, die Sprengkraft der Missionen dadurch zu verringern, dass man sie von den Souveränitäten trennt, nur stückweise erfüllt werden indem wenigstens gruppen von souveränen Staaten zu Entscheidungsgemeinschaften "integriert" werden, in denen sie nun also nicht mehr souverän sind, sondern überwacht-autonom. Ein solcher Integrationsprozess kann schwierig sein; so dann, wenn jede Desouveränisierung als Denaturierung infamiert wird, als Verrat an Heiligem. Gerade dies ist unsere europäische Schwierigkeit. Das Grundgesetz von Bonn hat diese Schwierigkeit für die Bundesrepublik Deutschland behoben: es begünstigt in seinem Art. 24, dass die Republik bei der Gründung übergeordneter Entscheidungsverbände mitwirkt oder ihnen beitrifft. Die deutsche Souveränität ist kein Idol.
