

Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung

Bardo Fassbender

1. Zur Einführung: Von der erstaunlichen Dauer eines Begriffs

Die Souveränität des Staates zählt zu den ältesten Ideen und Begriffen des neuzeitlichen Völkerrechts. Sie hat den Aufstieg des modernen rationalen Staates in Europa als Inhaber umfassender Personal- und Territorialhoheit auf einem abgegrenzten Gebiet begleitet und unterstützt. Auch in der Gegenwart ist der souveräne Staat der „ordentliche“ Staat im Sinne des Völkerrechts und das „regelmäßige“ Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft.¹ Er repräsentiert den Standard, demgegenüber andere Staaten (wie der Gliedstaat des Bundesstaates, das Protektorat oder ein Gebiet unter internationaler Verwaltung) und Staatenverbindungen (wie der Staatenbund oder die internationale Organisation) als Ausnahmen erscheinen. Die Völkerrechtsordnung ist um die Aufrechterhaltung eines einheitlichen und universalen Systems souveräner Staaten bemüht. Sie ist daher geneigt, den Souveränitätsverlust eines Staates zu ignorieren, so lange es geht, oder einem Gebilde Souveränität zuzuerkennen, dessen unabhängige Staatlichkeit nicht nur in tatsächlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht fragwürdig ist.

In seiner langen Geschichte² hat sich der Souveränitätsbegriff in staunenswerter Weise als wandlungs- und anpassungsfähig erwiesen. Er hat viele verfrühte Grabreden, die auf ihn gehalten wurden, ebenso überdauert wie die Vorwürfe besonders des zwanzigsten Jahrhunderts, er stehe jener gesteigerten Form internationaler Zusammenarbeit im Wege, die für das Überleben der Menschheit notwendig sei. Viel spricht dafür, daß erst sein Verschwinden in einem noch unbekanntem Zeitpunkt der Zukunft das wirkliche Ende des modernen Staates markieren wird. Im Laufe der Jahrhunderte hat der Begriff eine

¹ Treffend *Dionisio Anzilotti* in seinem Sondervotum zum Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs über die deutsch-österreichische Zollunion: »L'indépendance (...) n'est, au fond, que la condition normale des États d'après le droit international: elle peut être aussi bien qualifiée comme *souveraineté* (*suprema potestas*) ou *souveraineté extérieure*, si l'on entend par cela que l'État n'a au-dessus de soi aucune autre autorité, si ce n'est celle du droit international. « Permanent Court of International Justice, Series A/B, vol. 1, No. 41 (1931), S. 55 (57).

² Ich erwähne hierzu nur *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1913, S. 435-489 (von der historischen Forschung zwar vielfach überholt, aber den juristischen Diskurs in Deutschland prägend); *E.N. van Kleffens*, Sovereignty in International Law, Recueil des Cours 82 (1953), S. 1-130; *Helmut Quaritsch*, Staat und Souveränität: Die Grundlagen, 1970; *ders.*, Souveränität: Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806, 1986; *F.H. Hinsley*, Sovereignty, 2. Aufl. 1986; *Michael Stolleis*, Die Idee des souveränen Staates, in: Reinhard Mußnug (Red.), Entstehung und Wandel verfassungsrechtlichen Denkens (Beiheft 11 zu „Der Staat“), 1996, S. 63-85; *Stephen D. Krasner*, Sovereignty: Organized Hypocrisy, 1999 (besonders zur internationalen politischen Praxis seit dem 19. Jh.); *Diethelm Klippel/Hans Boldt*, Souveränität, in: Otto Brunner u.a. (Hrg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, 1990, S. 98-154 (zur Etymologie und Begriffsgeschichte).

beinahe mythische Qualität erworben.³ Obwohl – oder vielleicht gerade weil – seine Konturen so unscharf sind, spielte und spielt er in der Staats- und Völkerrechtstheorie sowie der Politik eine herausragende Rolle.

Nach einer weithin geteilten Auffassung hat die Souveränität des Staates zwei komplementäre und sich wechselseitig bedingende Seiten: Nach innen gewandt setzt ihr Inhaber letztverbindliches, von keiner anderen Macht abgeleitetes Recht. Nach außen ist er rechtlich weisungsfrei; er schuldet von Rechts wegen keinem anderen Gehorsam. Die innere Seite hatte die „Zwischengewalten“ im Auge, rechtlich oder tatsächlich unabhängige Herrschaften, welche sich die frühmoderne Zentralgewalt zu unterwerfen suchte. Der äußere Souveränitätsanspruch zielte auf „fremde“, auswärtige Mächte. Mit dem Anspruch auf Unabhängigkeit von diesen verband sich der auf die Impermeabilität des eigenen Territoriums, das von rechtlicher und tatsächlicher Einflußnahme von außen frei sein sollte. Entsprechend ist auch einerseits von staatsrechtlicher (innerstaatlicher), andererseits von völkerrechtlicher (internationaler) Souveränität die Rede.⁴ Letztere, für die als Synonym auch der Begriff „Unabhängigkeit“ verwandt wird, ist das Thema des vorliegenden Beitrags. Allerdings läßt das hier gezeichnete Bild der Souveränität auch das Verständnis ihrer „staatsrechtlichen“ Seite nicht unberührt.

II. Souveränität: Recht und Politik

Wir sprechen hier von der Souveränität als einem Rechtsbegriff, doch besitzt sie als solcher im Staats- und im Völkerrecht eine politische Dimension. Souveränität als Rechtsbegriff ist von einer charakteristischen Spannung geprägt: Einerseits verfolgt sie das Ziel, die Macht dessen, der souverän zu sein behauptet, als Rechtsmacht zu definieren und damit zu begrenzen. Andererseits beruft sich der Souverän jedenfalls von Zeit zu Zeit auf sie, um sich der Bindung an rechtliche Regeln und Verfahren zu entziehen oder das Recht seinen Interessen gemäß zu ändern.⁵ Dieser zweite Aspekt, den man die „ungezähmte“ Seite der Souveränität nennen kann, kommt heute in den internationalen Beziehungen stärker zum Ausdruck als im inneren Staatsleben jedenfalls der westlichen Verfassungsstaaten, welches vergleichsweise wirksamere rechtliche Schranken kennt.

Der Aspekt weist zurück auf die Ursprünge des Begriffs, als er ganz und gar Ausdruck politischer Ansprüche war, Behauptung eines wirklichen oder nur angeblichen Rechtes oder Versuch der Durchsetzung eines Anspruchs in der Rechtswirklichkeit. Seit der französische Jurist und Philosoph Jean Bodin den Souveränitätsbegriff im sechzehnten

³ Vgl. *Louis Henkin*, *The Mythology of Sovereignty*, in: R.St.J. Macdonald (Hrg.), *Essays in Honour of Wang Tieya*, 1993, S. 351.

⁴ Vgl. zu den Begriffen etwa *Alfred Verdross/Bruno Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, S. 29 f.

⁵ *Hermann Heller* schrieb 1927: „Souveränität ist die Eigenschaft einer universalen Gebietsentscheidungs- und Wirkungseinheit, kraft welcher sie um des Rechtes [auf Selbsterhaltung] willen sich gegebenenfalls auch gegen das Recht absolut behauptet.“ Im Gegensatz zu der hier im Text vertretenen Auffassung sah er in dieser Fähigkeit des Staates zum Rechtsbruch auf der Grundlage seines „absoluten Selbsterhaltungsanspruchs“ geradezu das Charakteristikum der Souveränität. Vgl. *H. Heller*, *Die Souveränität*. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts, 1927, S. 161 ff. (= *Heller*, *Gesammelte Schriften*, hrg. v. Christoph Müller, Bd. II, 2. Aufl. 1992, S. 31, 185 ff.).

Jahrhundert zum Thema der Staatstheorie gemacht hat,⁶ ist er als ein Argument in konkreten politischen Auseinandersetzungen benutzt worden, mehr das beschreibend, was jeweils sein sollte, als das, was wirklich war. Am Anfang des neuzeitlichen europäischen Staatensystems diente er dazu, die Unabhängigkeit des französischen Königs von Kaiser und Papst und den Vorrang seiner rechtlichen Anordnungen über das von territorialen Partikulargewalten gesetzte Recht zu begründen. Auch in der Gegenwart wird der Anspruch auf Souveränität gewöhnlich in politischen Krisen und Kämpfen, in Kriegen und Bürgerkriegen erhoben oder zurückgewiesen. Es bedeutete das vorläufige Ende selbständiger deutscher Staatsgewalt, als die vier Hauptsiegermächte mit der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 die „oberste Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands (*supreme authority with respect to Germany*)“ übernahmen.⁷ Entsprechend groß war der Erfolg Bundeskanzler Adenauers, als die drei westlichen Mächte im Deutschland- oder Generalvertrag von 1952/54 die Bundesrepublik zwar nicht in unbedingter Weise als souverän anerkannten, aber doch erklärten, diese werde mit dem Inkrafttreten des Vertragswerkes „die volle Macht eines souveränen Staates (*the full authority of a sovereign State / la pleine autorité d'un Etat souverain*) über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“ haben.⁸ Erst mit dem sogenannten Zwei-plus-Vier-Vertrag vom 12. September 1990, fünfundvierzig Jahre nach Kriegsende, erlangte Deutschland seine völkerrechtliche Souveränität zurück.⁹

III. Souveränität als Herrschaft über das Recht: Das Erbe des 19. Jahrhunderts

Mit dem Niedergang naturrechtlicher Anschauungen, nach denen auch die Regenten unabhängig von ihrem Willen an bestimmte grundsätzliche Normen gebunden waren, wurde im späteren achtzehnten und im neunzehnten Jahrhundert aus der Souveränität auch der Anspruch auf Herrschaft über das Recht abgeleitet. Jeder Staat, so kritisierte Kant im Jahre 1795, setze seine Majestät „gerade darin, gar keinem äußeren gesetzlichen Zwange unterworfen zu sein“.¹⁰ Nach der im neunzehnten und im überwiegenden Teil des zwanzigsten Jahrhunderts herrschenden voluntaristischen Theorie galten die Staaten völkerrechtlich nur als von den Normen gebunden, denen sie selbst zugestimmt hatten, entweder durch vertragliche Vereinbarung oder gewohnheitsmäßige Anerkennung. William Edward Hall, Verfasser des führenden englischen Völkerrechtslehrbuchs der

⁶ Vgl. Jean Bodin, *Les six Livres de la République*, Ausg. Paris 1583, Nachdr. Aalen 1961, livre I, chap. VIII, IX und X. Dort S. 122 und 162: «La souveraineté est la puissance absolue & perpétuelle d'une République». «[C]elui est absolument souverain, qui ne tient rien, après Dieu, que de l'espec. (...) *Qui Rex est, Regem Maxime non habet.*»

⁷ Wortlaut der Erklärung in: Ingo von Münch (Hrg.), *Dokumente des geteilten Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl. 1976, S. 19 ff.

⁸ Art. 1 Abs. 2 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 i.d.F. v. 23. Okt. 1954, BGBl. 1955 II S. 305; von Münch (Fn. 7), S. 229 ff.

⁹ Vgl. Art. 7 Abs. 2 des Vertrages über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, BGBl. 1990 II S. 1318: „Das vereinte Deutschland hat demgemäß volle Souveränität (*full sovereignty / la pleine souveraineté*) über seine inneren und äußeren Angelegenheiten.“ Text auch in: Ingo von Münch (Hrg.), *Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands*, 1991, S. 372 ff.

¹⁰ Vgl. Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, 1795, 2. Definitivartikel, 2. Abs. Zit. nach der von Rudolf Malter hrg. Ausg. Stuttgart 1984, S. 16.

Zeit, schrieb 1880: "States (...) are independent beings, subject to no control, and owning no superior; no person or body of persons exists to whom authority has been delegated to declare law for the common good; a state is only bound by rules to which it feels itself obliged in conscience after reasonable examination to submit".¹¹

Es galt eine Vermutung zugunsten der „unbeschränkten Souveränität“ eines Staates.¹² Von naturrechtlichen, auf moralischen und religiösen Vorstellungen beruhenden Beschränkungen befreit, wurde das „Recht zum Kriege zu schreiten“ (jus ad bellum) zum ersten Recht des souveränen Staates. Die Idee der Undurchdringlichkeit des staatlichen Raumes führte zu Heinrich Triepels Theorie des Dualismus, einer strikten Trennung von Staatsrecht und Völkerrecht. Die Souveränität wurde zur Grundnorm einer Völkerrechtsordnung, die von Handlungs- und Eingriffsverboten in den zwischenstaatlichen Verhältnissen geprägt war. Wolfgang Friedmann sprach treffend von einem „essentially negative code of rules of abstention“, der für die völkerrechtliche Epoche des „law of coexistence“ charakteristisch gewesen sei.¹³ Im übrigen war das Völkerrecht eine Sache der Nützlichkeit für den einzelnen Staat „im Verkehre mit den anderen“.¹⁴ Dementsprechend waren seine Hauptmaterien die diplomatischen und vertraglichen Beziehungen, das Seerecht und das Kriegsrecht.

Sich wechselseitig verstärkend, verbanden sich im neunzehnten Jahrhundert Souveränitätsbegriff und Nationalstaatsidee. Der Akzent des Begriffs lag nicht mehr auf einem Auf- und Ausbau möglichst effektiver territorialer Staatsgewalt, sondern auf der Konkurrenz mit anderen Nationen. Die „souveränen Nationalstaaten“, konstruiert als sich gegenüberstehende geschlossene Einheiten, stritten miteinander um politische, wirtschaftliche und militärische Macht, bevölkerungs- und gebietsmäßige Größe und ihren das alles spiegelnden Rang. Nach Otto Hintze mußte sich der Staat als „Machtstaat“ behaupten; „jeder Staat muß sehen, wie er seine Interessen schützen und durchsetzen kann“.¹⁵

Es ist daher verständlich, daß dem verabsolutierten Souveränitätsgedanken in der Rückschau vorgeworfen wurde, die beiden Weltkriege begünstigt zu haben. Entsprechend geriet der Begriff in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts, besonders aber nach 1945 in eine Krise.¹⁶ Die Völkerrechtswissenschaft reagierte auf die Annahme der Charta der Vereinten Nationen, indem sie den Begriff schrittweise relativierte und ihm den

¹¹ Vgl. *William Edward Hall*, *A Treatise on International Law*, 1880, zit. nach der 2. Aufl. 1884, S. 4.

¹² Vgl. die Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Lotus-Fall, *Permanent Court of International Justice*, Series A, No. 10 (1927), S. 18: „International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law (...). Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed.“

¹³ Vgl. *Wolfgang Friedmann*, *The Changing Structure of International Law*, 1964, S. 62.

¹⁴ Vgl. *August Wilhelm Heffter*, *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 8. Aufl. 1888 bearb. v. F. Heinrich Geffcken, S. 3.

¹⁵ Vgl. *Otto Hintze*, *Wesen und Wandlung des modernen Staates* (1931), in: *ders.*, *Staat und Verfassung*, hrsg. von Gerhard Oestreich, 2. Aufl. 1962, S. 470-496 (478).

¹⁶ Als letzte große Verteidigungsschrift liest sich im Rückblick *Hellers* Buch von 1927 (Fn. 5), geschrieben vor den Verheerungen des Stalinismus und Nationalsozialismus.

Begriff der Solidarität aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft¹⁷ zur Seite stellte. In Westeuropa ersetzte die Zusammenarbeit der Staaten im Zeichen der Supranationalität die Souveränität als Leitidee der internationalen Beziehungen. In diesem Sinne sprach die Präambel des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 von der Entschlossenheit der Parteien, „an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluß ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“.¹⁸ Nur die aus der Entkolonialisierung hervorgegangenen neuen Staaten Afrikas und Asiens beriefen sich energisch auf ihre Souveränität, um ihre fragile Existenz zu festigen. Auch die sich ihrer unabhängigen Staatlichkeit ungewissen Länder des Ostblocks, darunter die DDR, suchten bei jeder sich bietenden Gelegenheit nach einer Bestätigung ihrer Souveränität.

IV. Die UN-Charta von 1945 als Wendepunkt

Seit der Annahme der Charta der Vereinten Nationen im Jahre 1945 hat eine tiefgreifende Anpassung und Begrenzung des überkommenen Souveränitätsbegriffs stattgefunden. Schrittweise und im Einklang mit der stetig gewachsenen Interdependenz der Staaten ist der als im wesentlichen rechtlich ungebunden gedachte „souveräne Staat“ zu einer (primär räumlich definierten) Körperschaft geworden, die völkerrechtlich vielfach verpflichtet ist, und zwar auch ohne ihre Zustimmung, ja sogar gegen ihren Willen.¹⁹ Im Stufenbau der universalen Rechtsordnung zeichnet sie aus, mit dem vergleichsweise höchsten Grad an Autonomie ausgestattet zu sein. Souveräne Staatsgewalt als „auf ihrem Gebiete oberste, ausschließliche, unwiderstehliche und eigenständige Macht“, von der Hermann Heller noch 1934 sprach,²⁰ gibt es heute weder in einem tatsächlichen noch in einem rechtlichen Sinne.

Das Völkerrecht steht nicht mehr im Dienst der Staatsräson, sondern des Gemeinwohls der internationalen Gemeinschaft.²¹ Verbindendes Merkmal der verschiedenen

¹⁷ Vgl. Ulrich Scheuner, Solidarität unter den Nationen als Grundsatz in der gegenwärtigen internationalen Gemeinschaft, in: Jost Delbrück u.a. (Hrg.), *Recht im Dienst des Friedens*. Festschrift für Eberhard Menzel, 1975, S. 251-277, Nachdruck in: Ulrich Scheuner, *Schriften zum Völkerrecht* (hrsg. v. Christian Tomuschat), 1984, S. 379-405. Über den Begriff der internationalen Gemeinschaft: Christian Tomuschat, *Die internationale Gemeinschaft*, Archiv des Völkerrechts 33 (1995), S. 1-20, und neuerdings monographisch Andreas Paulus, *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht*, 2001. Vgl. auch Daniel Thürer, *Recht der internationalen Gemeinschaft und Wandel der Staatlichkeit*, in: ders. u.a. (Hrg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2001, S. 37-60.

¹⁸ BGBl. 1952 II S. 447 (448).

¹⁹ Vgl. die systematische Untersuchung von Christian Tomuschat, *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, *Recueil des Cours* 241 (1993 IV), S. 195-374.

²⁰ Vgl. Hermann Heller, *Staatslehre*, 1934, S. 246 (= 6. Aufl. 1983, S. 278). Vgl. auch Fn. 5.

²¹ Vgl. Bardo Fassbender, *Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls*, *EuGRZ* 2003, S. 1-16.

normativen Inhaltsbestimmungen dieses Gemeinwohls ist der Schutz des einzelnen Menschen – vor kriegerischer Gewalt, vor Verletzungen seines Lebens, seiner Gesundheit, Freiheit und Würde im Frieden und im Krieg, vor schweren Gefährdungen seiner natürlichen Umwelt. Der Gedanke, den die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 in ihrem ersten Artikel mit dem Satz ausdrückte: „All human beings are born free and equal in dignity and rights“, und den wenige Monate später das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit seiner großartigen Wendung von den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Art. 1 Abs. 2) aufnahm, hat sich im Völkerrecht wirklich Bahn gebrochen.²² Der heutige völkerrechtliche Gemeinwohlbegriff ist unmittelbare Folge der geschichtlichen Erfahrung eines Versagens der staatlichen und substaatlichen Gemeinwesen im zwanzigsten Jahrhundert, vornehmlich in Europa: Der Staat schützte den einzelnen nicht vor Gewalt und Unrecht, sondern wurde im Gegenteil zum Urheber derselben. Vor diesem Hintergrund wurde die völkerrechtliche Rechtsordnung zum Anwalt des Individuums gegenüber den Staaten (und insbesondere dem jeweiligen Heimatstaat des einzelnen) erhoben – allerdings nur in den Interessen, die allen Menschen kraft ihres Menschseins gemeinsam sind (Leben, Gesundheit, Freiheit, Würde).

V. *Souveräne Gleichheit als verfassungsmäßige Autonomie der Staaten*

Die Charta der Vereinten Nationen spricht nicht von „Souveränität“ als solcher, sondern postuliert allein das „Prinzip der souveränen Gleichheit (*sovereign equality / égalité souveraine*)“ aller Mitgliedstaaten (Art. 2 Nr. 1).²³ Apodiktisch aber richtig schreibt Brownlie: „The sovereignty and equality of states represent the basic constitutional doctrine of the law of nations“.²⁴

Die UN-Gründungskonferenz von San Francisco entschied sich bewußt für einen neuen Begriff, mit dem der Idee der rechtlichen Gleichheit der Staaten²⁵ der Vorrang vor der Souveränität gegeben wurde. Die Souveränität wurde zu einem attributiven Adjektiv herabgestuft, welches das Substantiv „Gleichheit“ näher bestimmt. Da es eine Gleichheit mehrerer Staaten nur in einer Gemeinschaft geben kann, wurde die Souveränität eines Staates unmittelbar mit seiner Mitgliedschaft in der internationalen Gemeinschaft (organisiert in Gestalt der Vereinten Nationen) verbunden. In diesem Sinne erklärte die die Grundsätze der UN-Charta interpretierende, im Konsens aller UN-Mitgliedstaaten verabschiedete „Friendly Relations Declaration“ der UN-Generalversammlung von 1970: „All States enjoy sovereign equality. They have equal rights and duties and are equal members of the international community, notwithstanding differences of an economic,

²² Vgl. auch *Markus Kotzur*, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes. Das Beispiel der Präambel des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, 2001, S. 143: „Die anthropozentrische Wende im Völkerrecht“.

²³ Über diese Bestimmung und ihre Entstehungsgeschichte ausführlich: *Bardo Fassbender/Albert Bleckmann*, Kommentierung von Art. 2 Nr. 1 UN-Charta, in: Bruno Simma u.a. (Hrg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2. Aufl. 2002, Bd. I, S. 68-91.

²⁴ *Ian Brownlie*, *Principles of Public International Law*, 6. Aufl. 2003, S. 287.

²⁵ Vgl. zu ihrer Geschichte und Verbindung mit der Souveränitätsidee *Fassbender/Bleckmann* (Fn. 23), S. 73-76 (mit weiterer Lit.).

social, political or other nature“.²⁶ Das Prinzip der souveränen Gleichheit schließt die (rechtliche) Herrschaft eines souveränen Staates über einen anderen aus, nicht aber die gemeinsame Unterordnung aller Staaten unter die verfaßte internationale Gemeinschaft. Es stellt klar, daß im Zeitalter der Vereinten Nationen das Recht eines Staates auf Unabhängigkeit durch seine Verpflichtung bedingt wird, Gemeinschaftswerte und -ziele zu schützen und zu fördern.

In einem 1944 veröffentlichten Aufsatz definierte Hans Kelsen die völkerrechtliche Souveränität der Staaten als „the legal authority of the States under the authority of international law“. Er fügte hinzu: „The State is sovereign when it is subjected only to international law, not to the national law of any other State. Consequently, the State’s sovereignty under international law is its legal independence from other States“.²⁷

Völkerrechtliche Souveränität ist damit ein Sammelname für die Rechte (Kompetenzen) und Pflichten, welche die Völkerrechtsordnung zu einer bestimmten Zeit einem unabhängigen Staat zuweist. Diese spezifischen („souveränen“) Rechte und Pflichten konstituieren zusammengenommen die Souveränität eines Staates. Souveränität ist der völkerrechtlich definierte Rechtsstatus eines unabhängigen Staates.²⁸ Die Souveränität ist also nicht die Quelle oder der Ursprung von Rechten und Ansprüchen. Die Eigenschaft eines Staates, souverän zu sein, verleiht diesem keine Rechte, sondern umgekehrt machen ihn bestimmte, ihm durch das Völkerrecht zugewiesene Rechte souverän.

Hieraus ergibt sich auch, daß die völkerrechtliche Souveränität eines Staates weder „natürlich“ noch statisch ist. Sie ist vielmehr veränderlich. Im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts ist die Handlungsfreiheit der einzelnen Staaten wesentlich beschränkt worden. Den mit der Satzung des Völkerbundes von 1919²⁹ und dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928³⁰ beschrittenen Weg energisch vollendend, hat die UN-Charta den Staaten ein zuvor als zentral betrachtetes Souveränitätsrecht genommen, nämlich das Recht, nach freiem Willen Krieg gegen einen anderen Staat zu führen. Heute wird das allgemeine Gewaltverbot der Charta (Art. 2 Nr. 4) nicht mehr als Beschränkung der Souveränität, sondern vielmehr als eine Grundbedingung der Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten angesehen, welche unter der dauernden Drohung, von einem stärkeren Staat mit Krieg überzogen zu werden, für die meisten Staaten immer prekär waren. Eine ebenso

²⁶ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, Annex zu Resolution 2625 (XXV) vom 24. Okt. 1970, United Nations Year Book 24 (1970), S. 788 ff. Auch in: *Christian Tomuschat* (Hrg.), *Völkerrecht* (Textsammlung), 2001, S. 77 ff.

²⁷ Vgl. *Hans Kelsen*, *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, *Yale Law Journal* 53 (1944), S. 207 ff. (208). Theoretische Grundlegung in: *H. Kelsen*, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre, 1920, 2. unveränd. Aufl. 1928.

²⁸ Im gleichen Sinne *Stefan Oeter*, *Souveränität – ein überholtes Konzept?*, in: *Hans-Joachim Cremer u.a.* (Hrg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*. Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 259 ff. (276): „Souveränität‘ ist ein von der Völkerrechtsordnung begründeter, in Inhalt und Schranken vom Völkerrecht definierter Rechtsstatus, dessen Gehalt und Grenzen sich mit der Entwicklung des Völkerrechts verändern.“

²⁹ RGBl. 1919, S. 716. Dieser amtlichen deutschen Übersetzung der maßgebenden französischen und englischen Fassungen ist vorzuziehen: *Walther Schücking/Hans Wehberg*, *Die Satzung des Völkerbundes* (Kommentar), 2. Aufl. 1924.

³⁰ RGBl. 1929 II S. 97, auch in: *Tomuschat* (Fn. 26), S. 391.

bedeutende Veränderung des Inhalts der Souveränität, welche die Charta und ihre Bestimmungen näher ausfüllende Rechtsakte herbeigeführt haben, liegt in der Verpflichtung jedes Staates, die grundlegenden Menschenrechte der seiner Gewalt unterworfenen Personen zu achten, und dem entsprechenden rechtlichen Interesse der internationalen Gemeinschaft und aller ihrer Mitglieder am Schutz dieser Rechte.

„If mankind is to achieve a more effective international organisation (...) the development must be from international towards constitutional law“.³¹ Im Einklang mit dieser Bemerkung Friedmanns versteht eine neuere Richtung der Völkerrechtslehre die Entwicklung des Völkerrechts seit der Zeit des Völkerbundes als einen Prozeß der Konstitutionalisierung.³² Die Vereinbarung der Satzung des Völkerbundes und dann, nach ihrem Scheitern, der UN-Charta wird als ein sukzessiver Versuch begriffen, der internationalen Gemeinschaft eine Verfassung im Sinne einer Verfassungsurkunde zu geben, in der die Grundregeln des Zusammenlebens der Völker kodifiziert werden – und zwar in einer Weise, die diese Regeln für die Zukunft außer Streit stellt und dem individuellen Zugriff der Staaten entzieht. Die Gemeinschaft wird dabei nicht bloß als Summe einzelstaatlicher Individualinteressen, sondern als der Menschheit als ganzer verpflichtete Einheit mit eigener Rechtspersönlichkeit und einem eigenen Zweck verstanden, den sie auch dem widerstrebenden Einzelstaat entgegenhalten kann. Im Grunde handelt es sich um den Versuch einer Reetablierung von vorrangigen, vom Willen der einzelnen Staaten unabhängigen Normen, deren naturrechtliche Existenz bis ins frühe neunzehnte Jahrhundert hinein allgemein akzeptiert wurde. Es wird eine Hierarchie völkerrechtlicher Normen postuliert und darin „Völkerverfassungsrecht“ mit dem relativ höchsten Rang und besonderer Festigkeit ausgestattet. Zugleich greift der Begriff der Verfassung Momente der Organisation und Institutionalisierung auf, wie sie der modernen Staatsverfassung eigen sind.

Diese konstitutionelle Sicht des Völkerrechts der Gegenwart erlaubt in Übereinstimmung mit dem oben über das Charta-Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten Bemerkten auch eine zeitgemäße Definition der einzelstaatlichen Souveränität, die der verstärkten Gemeinschaftsbezogenheit des Staates Rechnung trägt: *Die Souveränität des Staates ist die ihm durch die Verfassung der internationalen Gemeinschaft, vornehmlich die UN-Charta, eingeräumte und garantierte Autonomie*. Sie bezeichnet den Anspruch auf gleiche Selbstentfaltung und Eigenverantwortlichkeit in einem völkerrechtlich definierten Rechtskreis.

³¹ Vgl. Friedmann (Fn. 13), S. 113 f. (unter Bezugnahme auf die Europäischen Gemeinschaften, deren Entwicklung möglicherweise die der internationalen Gemeinschaft auf Weltebene vorwegnahme).

³² Einen Überblick über die verschiedenen konstitutionellen Ansätze bieten: *Pièrre-Marie Dupuy*, *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, *Max Planck Yearbook on United Nations Law* 1 (1997), S. 1-33; *Bardo Fassbender*, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (1998), S. 529-619 (538-568); *Paulus* (Fn. 17), S. 285-328.

VI. Rechte auf Selbständigkeit und Gleichheit als Inhalt der verfassungsmäßigen Autonomie der Staaten

Welche verfassungsmäßigen Rechte oder Kompetenzen aber können wir konkret als solche identifizieren, die zusammengenommen diese Autonomie eines Staates ausmachen? Es handelt sich um grundlegende, den rechtlichen Status und die Handlungsfähigkeit eines Staates betreffende Rechte. In einer (nicht unproblematischen) Anlehnung an die menschenrechtliche Terminologie ist von den „Grundrechten“ (fundamental rights) der Staaten gesprochen worden. Gelegentlich hat man versucht, sie katalogförmig zu kodifizieren. Ausgehend von der Formulierung der UN-Charta, die Vereinten Nationen beruhen auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitgliedstaaten, läßt sich erkennen, daß diese grundlegenden Rechte auf zwei Pole ausgerichtet sind, nämlich den der Selbständigkeit oder Unabhängigkeit einerseits und den der Gleichheit andererseits. Entsprechend lassen sich unterscheiden: erstens Rechte zum Schutz der Selbständigkeit eines Staates und damit des Raumes der Selbstbestimmung seines Volkes, und zweitens Rechte zum Schutz der gleichberechtigten Mitgliedschaft eines Staates in der internationalen Gemeinschaft.

Zu den Rechten der ersten Gruppe gehören: das Recht, weder einer Androhung noch einer Anwendung von Gewalt von seiten eines anderen Staates ausgesetzt zu werden (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta), das Recht der (vorläufigen) individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffs (Art. 51 UN-Charta), das Recht eines Staates darauf, daß sich weder andere Staaten noch Organe der internationalen Gemeinschaft in seine inneren Angelegenheiten einmischen, das Recht eines Staates, sich eine Verfassung zu geben und seine politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung frei zu bestimmen, das Recht auf Respektierung dieser Verfassung und Ordnung durch die anderen Staaten und die Organe der internationalen Gemeinschaft, und das Recht eines Staates auf Bestimmung seines künftigen Rechtsstatus, darunter auch die Aufgabe seiner Unabhängigkeit.³³

Die Rechte der zweiten Gruppe sind im wesentlichen Teilhaberechte. Sie richten sich auf die gleichberechtigte Beteiligung eines Staates an der Wahrnehmung der Aufgaben und der Ausübung der Befugnisse der internationalen Gemeinschaft, das heißt insbesondere die Beteiligung an der Erzeugung völkerrechtlicher Normen im Wege des Vertragschlusses und des Gewohnheitsrechts, der Anwendung dieser Normen in dezentralisierter Form (durch die Staaten selbst) und durch die dazu berufenen Organe der internationalen Gemeinschaft sowie der verbindlichen Entscheidung über völkerrechtliche Ansprüche. Dies schließt nicht aus, in internationalen Organisationen einzelnen Staaten aus funktionellen Gründen besondere Rechte zuzuerkennen, die sie etwa bei Abstimmungen über bestimmte Fragen privilegieren.³⁴ Jeder unabhängige Staat hat das Recht auf Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen³⁵ und auf Beteiligung an der

³³ Vgl. *Bardo Fassbender*, Zur Bedeutung des Souveränitätsbegriffes für die europäische Einigung. In: Rupert Scholz (Hrg.), *Europäische Integration – Schon eine „Union des Rechts“?*, 1996, S. 161-168.

³⁴ Vgl. zum Prinzip der souveränen Gleichheit in der Organisation der Vereinten Nationen *Fassbender/Bleckmann* (Fn. 23), S. 87 f. sowie insbesondere zum Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates *Bardo Fassbender*, UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective, 1998, S. 285-318.

³⁵ Vgl. *Fassbender*, *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (1998), S. 610-613, und *dens.*, Universalität, in: Helmut Volger (Hrg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 572-574.

Arbeit der auf Dauer errichteten Organe der internationalen Gemeinschaft. Ein Staat im Sinne des Völkerrechts genießt eine umfassende völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit. Dies unterscheidet ihn von anderen Völkerrechtssubjekten, insbesondere den internationalen (zwischenstaatlichen) Organisationen, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit sich nach dem jeweiligen Gründungsvertrag bemißt.³⁶ Auch in ihren wechselseitigen Beziehungen müssen sich die Staaten als Gleichberechtigte behandeln.

Der Raum der durch die Rechte der ersten Gruppe garantierten staatlichen Selbständigkeit hat sich in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts kontinuierlich verkleinert. Vieles, was zuvor zum *domaine réservé* der Staaten gezählt wurde, ist in die Verantwortung oder Mitverantwortung der internationalen Gemeinschaft übergegangen. Als überaus folgenreich hat sich der internationale Menschenrechtsschutz erwiesen. Indem sich die Staaten in umfassender Weise zur Gewährung von bürgerlichen, politischen und wirtschaftlichen Rechten verpflichtet haben, haben sie auch Grundregeln für ihre politische und gesellschaftliche Ordnung angenommen, die ihre Gestaltungsfreiheit entsprechend begrenzen. Bedeutsam sind auch Verpflichtungen auf Prinzipien der „good governance“ sowie solche zugunsten des Schutzes der natürlichen Umwelt. In multilateralen Vertragswerken niedergelegt, begründen diese Verpflichtungen zugleich ein rechtliches Interesse der übrigen Vertragsstaaten; diese dürfen, kommt es aus ihrer Sicht zu Verletzungen der Pflichten, diese anprangern und Abhilfe verlangen, ohne gegen das Nichteinmischungsgebot zu verstoßen. In der Folge gibt es heute kaum mehr einen Bereich des öffentlichen Lebens, welcher der Kritik und Einflußnahme seitens anderer Staaten und internationaler Organisationen verschlossen wäre. „Instead of being a set of rules limiting and guiding States in their foreign policies, international law has become a multi-faceted body of law that permeates all fields of life, wherever governments act for promoting a public purpose“ (C. Tomuschat).³⁷

Diese Entwicklung ist aber nicht mit einer Beschränkung der Souveränität der Staaten gleichzusetzen. Mit der Verringerung der inhaltlichen Reichweite der Unabhängigkeitsrechte ist nämlich eine Verstärkung der Teilhaberechte einhergegangen. Für kleinere Staaten überwiegt dieser Gewinn an internationaler Mitsprache wohl deutlich den Verlust von Selbständigkeit, der die Folge einer kontinuierlichen Ausdehnung völkerrechtlicher Rechtsetzung ist.

VII. *Autonomie der Staaten und Selbstbestimmung der Völker*

In den deutschsprachigen Ländern wird den Studenten am Beginn einer Einführung in das Völkerrecht meist erklärt, dieses trage seinen Namen zu Unrecht, denn es sei kein Recht der Völker, sondern eines der Staaten. Und wirklich gilt bis heute: „International law is mainly made by States and is mainly about the conduct and relations of States. (...) States were the original and remain the primary actors in the international legal system“.³⁸ Die Völker oder Nationen kommen in den Lehrbüchern des Völkerrechts (mit

³⁶ Vgl. Bardo Fassbender, Die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 37 (1986), S. 17-49.

³⁷ Christian Tomuschat, International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, Recueil des Cours 281 (1999), S. 1 (70).

³⁸ Vgl. als Ausdruck dieser völlig unbestrittenen Ansicht Colin Warbrick, States and Recognition in International Law, in: Malcolm D. Evans (Hrg.), International Law, 2003, S. 205 f.

einer sogleich angeführten Ausnahme) als Subjekte nicht vor.³⁹ Das Recht auf souveräne Gleichheit ist den Staaten vorbehalten. Mancini, dessen Bedeutung in der Geschichte des Völkerrechts und des Internationalen Privatrechts Erik Jayme in das Gedächtnis der Rechtswissenschaft zurückgerufen hat,⁴⁰ ist mit seiner Forderung, die Nation als die Grundeinheit (*l'unità elementare*) des internationalen Rechts anzuerkennen und auf diesem Wege zu einer *umane società* zu gelangen,⁴¹ nicht durchgedrungen, auch wenn die nationale Einigung Italiens erreicht wurde.

Allerdings heißt es in dem gleichlautenden Art. 1 Abs. 1 der beiden universalen Menschenrechtspakte von 1966: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“.⁴² Schon die UN-Charta erklärte, es sei eines der Ziele der Vereinten Nationen „to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples“ (Art. 1 Nr. 2). Hier wurde für die Beschreibung der grundsätzlichen völkerrechtlichen Stellung der Völker derselbe Zweiklang von Gleichberechtigung und Autonomie gewählt, den für die Staaten der Begriff der souveränen Gleichheit zum Ausdruck bringt. „Völker“ im Sinne der genannten Bestimmungen waren in erster Linie die Völker unter Kolonial- und sonstiger Fremdherrschaft, denen ausdrücklich das Recht auf „Errichtung eines souveränen und unabhängigen Staates“ zuerkannt wurde.⁴³ Im übrigen sind Träger des Selbstbestimmungsrechtes im Normalfall die Staatsvölker der bestehenden Staaten. Ihr Selbstbestimmungsrecht wird nach außen durch die Souveränität des betreffenden Staates geschützt. Auf diese Weise hat in der Gegenwart das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten eine Unterstützung und legitimatorische Verstärkung durch das Selbstbestimmungsrecht der Völker erfahren. Damit sind die unterschiedlichen Ideen der Staats- und der Volkssouveränität zusammengedrückt.

³⁹ Vgl. auch Wilfried Fiedler, Die Nation als Rechtsbegriff – Bemerkungen zu ihrem völkerrechtlichen Stellenwert, in: Erik Jayme/Heinz-Peter Mansel (Hrg.), Nation und Staat im Internationalen Privatrecht, 1990, S. 45-56.

⁴⁰ Vgl. insbes. Erik Jayme, Pasquale Stanislao Mancini – Internationales Privatrecht zwischen Risorgimento und praktischer Jurisprudenz, 1980 (italienische Übersetzung: Pasquale Stanislao Mancini – Il diritto internazionale privato tra Risorgimento e attività forense, 1988).

⁴¹ Vgl. Pasquale Stanislao Mancini, Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti, Turin 1851, neu hrg. v. Erik Jayme, Turin 1994, dort S. 48: „[N]ella genesi dei diritti internazionali la *Nazione* e non lo *Stato* rappresenti l'unità elementare, la monade razionale della scienza“, und S. 63: „... l'avvenire delle umane società: la mia fede nel progresso della umanità è instancabile“. Dazu auch Ferdinando Treggiari, Nationales Recht und Recht der Nationalität – Mancini, in: Jayme/Mansel (Fn. 39), S. 145 (149-152). Konsequenterweise sprach Mancini von einer „nazionale sovranità“ (Zit. bei Treggiari S. 153).

⁴² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dez. 1966, in Kraft getreten am 23. März 1976, BGBl. 1973 II, S. 1534, auch in: Tomuschat (Fn. 26), S. 161; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dez. 1966, in Kraft getreten am 3. Jan. 1976, BGBl. 1973 II, S. 1570, Tomuschat (Fn. 26), S. 179.

⁴³ So die „Friendly Relations Declaration“ (Fn. 26) unter der Überschrift „The principle of equal rights and self-determination of peoples“: „The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people.“ Vgl. Antonio Cassese, International Law, 2001, S. 106-108.

Gleichzeitig ist in dieser Verbindung das staatliche *Recht* auf souveräne Gleichheit zur *Aufgabe* der Wahrung der Selbstbestimmung des staatlich organisierten Volkes geworden, das in Freiheit seine Entwicklung gestalten können soll. Neben die alte und weiterhin bestehende Gefährdung dieser Freiheit durch die Fremdherrschaft eines anderen Staates tritt im Zeichen der „Globalisierung“ die Gefahr einer zunächst wirtschaftlich und kulturell und sodann auch politisch immer gleichförmigeren Weltordnung. Gibt es in dieser Lage nicht nur für den einzelnen Menschen, sondern auch für ein Volk und seinen Staat ein Recht auf (kulturelle) Identität,⁴⁴ ein *droit à la différence*?⁴⁵ Die Frage wird noch schwieriger, wenn die Gesellschaft eines Landes selbst multikulturellen Charakter trägt.⁴⁶

Es ist eine politische und rechtspolitische Aufgabe, die Abgrenzung der Kompetenzen und Interessen der internationalen Gemeinschaft einerseits und der einzelnen Staaten andererseits so vorzunehmen, daß dem einzelnen Volk in seiner staatlichen Rechtsordnung ein substantiell selbstbestimmtes Leben möglich bleibt. Die Europäische Union versucht dieses Problem verfassungsrechtlich mit dem Instrument des Subsidiaritätsprinzips zu lösen.⁴⁷ Art. I-3 des Verfassungsentwurfs des Konvents vom Juni/Juli 2003 bestimmt zudem: „Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ Art. I-5 Abs. 1 S. 1 erklärt: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“ Gegen eine Erosion „nationaler Identität“ durch die individuelle Übernahme von Lebensweisen, -entwürfen und -zielen – mit einem Wort: eines bestimmten *way of life* – vermögen solche Klauseln freilich wenig auszurichten.

VIII. Zum Schluß: Souveränität als Chiffre

Zu der „ungezähmten“ Seite der Souveränität, von der am Anfang dieser Bemerkungen die Rede war, gehört, daß in dem Wort noch immer seine ursprüngliche Bedeutung als „oberste und unbegrenzte Herrschaft“ mitschwingt – ungeachtet aller Bemühungen der Rechtswissenschaft, den Begriff zu domestizieren und ihn als völkerrechtlich (oder völkerverfassungsrechtlich) definierte Rechtsmacht eines Staates aufzufassen. Hinter dem Rechtsbegriff der souveränen Gleichheit, der sich nicht nur – wie hier versucht worden ist zu zeigen – sinnvoll und stimmig in die universale Rechtsordnung der Gegenwart

⁴⁴ Vgl. Erik Jayme, *Identité culturelle et intégration: Le droit international privé postmoderne*, Recueil des Cours 251 (1995), S. 9 (56, 167-200).

⁴⁵ Vgl. René-Jean Dupuy, *La clôture du système international – La cité terrestre*, 1989, S. 115. Zit. von Erik Jayme, *Langue et Droit. Rapport général* (1998), in: *ders.*, *Rechtsvergleichung – Ideengeschichte und Grundlagen von Emerico Amari zur Postmoderne* (Gesammelte Schriften, Bd. 2), 2000, S. 119 (121).

⁴⁶ Vgl. Erik Jayme, *Società multiculturale e nuovi sviluppi del diritto internazionale privato* (1992), ebd. (Gesammelte Schriften, Bd. 2) S. 137-146, wo es auf S. 137 zutreffend heißt: „[I] paesi del mondo occidentale si muovono, più o meno volontariamente, verso una società multiculturale.“

⁴⁷ Vgl. Art. 5 EGV i.d.F. des Vertrags von Nizza, ABl. C 325 vom 24.12.2002, S. 33, BGBl. 2001 II S. 1671, sowie neuerdings Art. I-9 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Dokument des Konvents der EU vom 20. Juni 2003, CONV 820/03 und 850/03, deutsche Fassung in: *EuGRZ* 2003, S. 357 ff., 389 ff.

einfügen läßt, sondern sogar als einer ihrer Ecksteine verstanden werden muß, lauert die alte Souveränität. Auf sie können sich freilich in der weltpolitischen Realität des beginnenden einundzwanzigsten Jahrhunderts nur noch wenige Staaten berufen – allen anderen bleibt nur der „Glaube an das universale Recht“.⁴⁸

Diesem Befund entspricht, daß hinter und neben den Bekenntnissen und Rechtsfiguren zugunsten von internationalen Gemeinschaftsinteressen und -werten die traditionelle, auf Konsens und konsensualen Ausgleich partikularer Interessen beruhende Völkerrechtsordnung partiell überdauert hat.⁴⁹ Es ist nicht ausgeschlossen, daß ihre Charakteristika in einer Zeit, in der sich der aus der Erfahrung der beiden Weltkriege gespeiste gemeinschaftsfreundliche Impetus im wesentlichen erschöpft hat, wieder stärker hervortreten werden. Es sind die Staaten selbst, die in den vergangenen Jahrzehnten große, womöglich übergroße Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft geweckt haben. Es werden dieselben Staaten sein, die sich bei einem „Versagen der Gemeinschaft“ (das heißt eigentlich ihrem eigenen Versagen in gemeinschaftsorientiertem Handeln) wieder stärker auf sich selber zurückziehen werden. Wie schon, mit anderem Sinn, in früheren Epochen ist die Souveränitätsidee in ihrer Widersprüchlichkeit Chiffre des rechtlichen Entwicklungsstandes unserer Zeit.

Wolfgang Friedmann schrieb vor bald vierzig Jahren: „In terms of objectives, powers, legal structure and scope, the present state of international organisation presents an extremely complex picture. It reflects the state of a society that is both desperately clinging to the legal and political symbols of national sovereignty and being pushed towards the pursuit of common needs and goals that can be achieved only by a steadily intensifying degree of international organisation.“⁵⁰ Diese Aussage trifft im wesentlichen heute noch zu, auch wenn inzwischen die „nationale Souveränität“ weniger oft beschworen wird. Auch wohlmeinende Staaten sind hin- und hergerissen zwischen dem Wunsch, eine möglichst große Unabhängigkeit zu bewahren, und der Einsicht, daß die Menschheit einer wirkungsvolleren internationalen Organisation dringend bedarf. Hält man am Prinzip der „souveränen Gleichheit“ der Staaten, also ihrer Gleichberechtigung und Selbständigkeit fest, welche ihre Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung ausmachen, gibt es für die notwendige Entwicklung des Völkerrechts keinen anderen Weg als den einer weiteren und konsequenten Konstitutionalisierung. Auch für die Staaten gilt: „Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.“ Dazu bedarf es eines neuen großen Impulses, ähnlich dem des Jahres 1945. Dieser kann nur von den Völkern ausgehen, die sich selbst eine rechtsstaatliche Verfassung gegeben haben und die Herrschaft des Rechts auch in den internationalen Beziehungen erstreben.

⁴⁸ So der Titel einer neueren Arbeit (2001) von *Jochen von Bernstorff* über die Völkerrechtstheorie Hans Kelsens und seiner Schüler.

⁴⁹ Vgl. den skeptisch grundierten Rundblick auf gegenwärtige Hupterscheinungsformen einer „fragile balance between national sovereignty and international responsibility“ von *Christian Tomuschat*, *How the Classical Concept of Sovereignty Has Evolved*, in: *Milica Delević Đilas/Vladimir Đerić* (Hrg.), *The International and the National. Essays in Honour of Vojin Dimitrijević*, Belgrad 2003, S. 21-34.

⁵⁰ *Friedmann* (Fn. 13), S. 293 f.

