

# WER IST DER SOUVERÄN?

## ZU EINEM SCHLÜSSELBEGRIFF DER STAATSDISKUSSION

Rüdiger Voigt

### RESUMO

*his article is concerned with a theoretical discussion on the concept of sovereignty, considering its many aspects. First of all, two kinds of sovereignty are discussed – the internal and the external ones –; secondly, the article deals with the foundations of the very discussion on sovereignty. Beyond its relation with the domestic affairs, sovereignty also concerns the relations one state maintains with other states. To deal with the external sovereignty, the state system of Westphalia is taken as an example. Considering the domestic side, due to the French Revolution, the original sovereignty of princes has become, in a first step, in the sovereignty of the nation and, finally, in the sovereignty of the people. Considering the foundations and the means of execution of the sovereignty, three forms are distinguished: the parliamentary, the constitutional and the direct popular sovereignty. In the sequence, some criticisms made to the concept and the practice of sovereignty are presented. The article concludes with a rapid discussion on this question: if a middle power (like Germany) or a peripheral country (like Brazil) is able to conquer or to preserve its own sovereignty.*

**KEYWORDS:** *sovereignty; decision; external sovereignty; internal sovereignty; parliamentary sovereignty; constitutional sovereignty; direct popular sovereignty; nuclear powers.*

### I. EINFÜHRUNG

„Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“. Mit dieser „magischen Formel“ hat Carl Schmitt, der wichtigste, zugleich aber auch umstrittenste Souveränitätstheoretiker des 20. Jahrhunderts, bereits das Wesentliche gesagt (SCHMITT, 1922, p. 13). Er spricht damit nicht nur die staatsrechtliche Seite der Souveränität an, sondern verweist auch auf den verfassungspolitischen Aspekt der Entscheidung, das Recht im Extremfall des Staatsnotstandes – partiell und temporär – außer Kraft setzen zu können. Solange sich der Staat im „Normalzustand“ befindet, schläft die Souveränität nämlich den „Dornröschenschlaf“. Erst mit dem Auftreten einer Umbruchsituation wird „Dornröschen“ von der Krise unsanft „wachgeküsst“. Und in dieser Krise befinden wir uns gegenwärtig in Europa. Diese Krise macht uns erst deutlich, wie entscheidend wichtig der Besitz der uneingeschränkten Souveränität für einen Staat ist.

Die Souveränität ist nämlich das „Herz“ des Staates, es hört zu schlagen auf (um im Bild zu bleiben), wenn einem Staat das Letztentscheidungsrecht – und nichts Anderes bedeutet die Souveränität – genommen wird. Das kann – unfreiwillig – im Verlauf eines Krieges durch gewaltsame Besetzung des eigenen Territoriums durch die feindliche Armee und Errichten eines Besatzungsregimes geschehen. Im Bürgerkrieg kommt

es regelmäßig zum Verlust der Souveränität, wenn Mächte von außen eingreifen. Es kann aber auch – freiwillig – durch vertragliche Aufgabe der Souveränität und Übertragung auf einen anderen Staat (um dessen Protektorat zu werden) oder an eine „höhere“ Organisationsform (z.B. um Glied eines Bundesstaates zu werden) oder an eine supranationale Organisation (z.B. die Europäische Union) geschehen. Der verbleibende „Staat“ ist dann allenfalls noch eine Verwaltungseinheit. Als Staat ist er hingegen nur noch eine leere Hülle, seine Handlungen erscheinen wie die Zuckungen eines Zombies, eines Untoten.

### II. DAS RECHT ZUR LETZTENTSCHEIDUNG

Souveränität bedeutet das Recht des Staates zur Letztentscheidung sowohl nach innen wie nach außen. Es handelt sich also um einen doppelten Souveränitätsbegriff als Faktor sowohl der innerstaatlichen als auch der zwischenstaatlichen Ordnung. Souverän ist nur, wer allein und letztverbindlich über das Wohl und Wehe seiner Bürger und Bürgerinnen entscheidet. Dazu gehören Entscheidungen über Währung und Steuern, über Beitritt oder Verlassen von Bündnissen, über Stärke und Bewaffnung der eigenen Streitkräfte, über die Stationierung fremder Truppen auf eigenem Territorium und letztlich auch über Krieg und Frieden. Carl Schmitt hat das auf den Begriff gebracht:

Lässt es (das Volk) sich von einem Fremden

vorschreiben, wer sein Feind ist und gegen wen es kämpfen darf oder nicht, so ist es kein politisch freies Volk mehr und einem anderen politischen System ein- oder untergeordnet (*idem*, p. 50).

Bei der Souveränität geht es um die Einheit der Staatsgewalt, die im 17. Jahrhundert in der Person des Monarchen (z.B. des „Sonnenkönigs“ Ludwig XIV.) sichtbar zum Ausdruck kommt. Zugleich handelt es sich um den Gehalt von Staatlichkeit und um das Verhältnis von Staat und Recht. Dies betrifft in besonderem Maße das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern und Bürgerinnen. Allen Souveränitätsvorstellungen liegt ein ganz bestimmtes – positives oder negatives – Menschenbild zugrunde. Es geht dabei um Personen, Verfahren und Institutionen, aber auch um Symbolik, Verkörperungen und nicht zuletzt um Emotionen. Die Diskussion um die Souveränität wirkt in diesem Zusammenhang wie eine Art Katalysator: An der Souveränität scheiden sich die Geister. Sieht die eine Seite darin eine Art „Fels in der Brandung“, um im Mahlstrom der Geschichte Halt zu finden, so ist es für die andere Seite die Wurzel allen Übels und der Quell der Unterdrückung.

Im Folgenden will ich zunächst zwei Grundtypen der Souveränität (1) vorstellen und sodann die Grundlagen der Souveränitätsdiskussion (2) erörtern. Neben ihrer Wirkkraft nach innen geht es bei der Souveränität gerade auch um ihre Bedeutung für das Verhältnis zu anderen Staaten. Dies werde ich am Beispiel des Westfälischen Staatensystems (3) darstellen. Im Zuge der Französischen Revolution wird die ursprüngliche Fürstensouveränität in einem ersten Schritt zur Souveränität der Nation und schließlich zur Volkssouveränität (4). Auf die Begründung und die Ausübung bezogen unterscheide ich drei Formen der Souveränität: Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität und (direkte) Volkssouveränität (5). In einem eigenen Abschnitt will ich auf die Kritik an der Souveränität (6) eingehen, die von ganz unterschiedlichen Seiten erhoben wird. Abschließend geht es um die Frage, ob es für eine Mittelmacht wie Deutschland oder für ein Schwellenland wie Brasilien möglich ist, die eigene Souveränität (7) zu erlangen bzw. zu behalten.

### III. ZWEI GRUNDTYPEN DER SOUVERÄNITÄT

Nach dem Träger der Souveränität lassen sich zunächst zwei Grundtypen unterscheiden. Als Fürstensouveränität beschreibt der französische Jurist und Staatsdenker Jean Bodin (1529–1596) die *summa potestas* des absoluten Monarchen (BODIN, 1583, p. 205). Aus ihr wird im Gefolge der Französischen Revolution die Volkssouveränität, die heute jeder modernen Verfassung – zumindest formal – zugrunde

liegt. Der Ausspruch „*L'état, c'est moi*“ wird bekanntlich dem französischen König Ludwig XIV (1638–1715) in den Mund gelegt. Er bringt unmissverständlich zum Ausdruck, dass der (absolutistische) Monarch zu seiner Zeit allein und unbestritten der Souverän ist, und dass die Fürstensouveränität zugleich als Staatssouveränität gedacht wird.

Erst mit der Machtbegrenzung des Königs durch Vertrag (zum ersten Mal in England mit der Magna Charta von 1215) und mit der allmählichen Ausdifferenzierung einer Regierung und eines Parlaments wird diese Fixierung auf den Monarchen im Laufe der Zeit Schritt für Schritt zurückgedrängt. Allerdings verläuft dieser Prozess von Staat zu Staat in unterschiedlichem Maße und zu verschiedenen Zeiten. In England findet die Teilung der Gewalten, die 1748 den französischen Staatstheoretiker Charles de Montesquieu (1689–1755) zu seiner Schrift *de l'esprit de Lois* (Über den Geist der Gesetze) inspiriert hat, bereits zu einem früheren Zeitpunkt statt. Der machtvolle Monarch, den Bodin 1583 im Blick hat, wird dann insbesondere im Gefolge der Französischen Revolution zunächst zu einem an die Verfassung gebundenen konstitutionellen Monarchen, um später entweder durch einen Präsidenten ersetzt und/oder auf eine rein repräsentative Funktion zurückgestutzt zu werden. Diese personale Komponente der Souveränität liegt auch heute noch als gedankliches Sediment fast allen Souveränitätsvorstellungen zugrunde.

### IV. GRUNDLAGEN DER SOUVERÄNITÄTSDISKUSSION

Bereits vor 436 Jahren hat Bodin die theoretischen Grundlagen für das Souveränitätsdenken in seinen *Sechs Büchern vom Staat* gelegt: „Unter der Souveränität ist die dem Staat eigene, absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt zu verstehen [...]“ (BODIN, 1583, p. 19). Danach bedeutet Souveränität die höchste Befehlsgewalt im Staate (*majestas*), sie ist Ausdruck der höchsten Macht (*potestas*), der Einheit und Unteilbarkeit.

Souverän ist, wer allen Untertanen das Gesetz vorschreiben kann, über Krieg und Frieden entscheidet, die Beamten und Magistrate im Lande ernennt, Steuern erhebt, von ihnen befreit, wen er will, und zum Tode Verurteilte begnadigt (*idem*, p. 205).

In einer höchst gefährlichen Krise Frankreichs hat Bodin den (letztlich erfolgreichen) Versuch unternommen, den König zur höchsten Autorität des Staates zu stilisieren, der auch den Bürgerkrieg beenden kann. Immerhin erschien Bodins Buch vier

Jahre nach der blutigen Bartholomäusnacht vom 24. August 1572, in der Tausende von Hugenotten ermordet worden sind. Bodin, der selbst Hugenotte ist, benutzt die Souveränitätsidee dazu, den französischen Staat mit Hilfe des Monarchen gegen die streitenden Parteien im konfessionellen Bürgerkrieg des 16. Jahrhunderts zu verteidigen. Aus dem sakral geweihten Träger einer Krone wird so ein souveränes Staatsoberhaupt, aus dem *superior* ein *supremus* (HELLER, 1927, p. 35). Wichtigste Aufgabe des Monarchen ist nunmehr die Herstellung und Aufrechterhaltung des inneren Friedens.

Dabei unterliegt der Monarch zwar nicht den von Menschen gemachten Gesetzen, aber doch naturrechtlichen und moralischen Bindungen (*lois divines et naturelles*). Bodin selbst formuliert bereits eindeutig: Der souveräne Fürst ist nicht befugt, „die Grenzen der Naturgesetze und des Gesetzes Gottes [...] zu überschreiten [...]“ (BODIN, 1583, p. 235). Verletzt der Souverän diese Grundsätze, dürfen die Untertanen ihm den Gehorsam verweigern. Erst der englische Staatsphilosoph Thomas Hobbes (1588–1679) stellt 1651 in seinem *Leviathan* fest, dass nicht die Wahrheit, sondern die staatliche Autorität Gesetze gibt (HOBBS, 1651): „Auctoritas non veritas facit legem“. Auch für Hobbes selbst ist der Bürgerkrieg der Ausgangspunkt. Er selbst flieht nach Frankreich, als 1647 die Revolution in England beginnt.

#### V. DAS WESTFÄLISCHE STAATENSYSTEM

Für die äußere Souveränität ist vor allem der Westfälische Frieden von 1648 von zentraler Bedeutung. Mit ihm wird die Souveränität der europäischen Fürsten und mit ihr auch das Recht zum Krieg (*ius ad bellum*) anerkannt. Fortan beruht das europäische Staatensystem, das Westfälische System, auf dem Prinzip der „Gleichheit“ bzw. Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung der Staaten. Jeder Fürst, auch der Herrscher eines kleinen Landes, kann einem anderen Fürsten den Krieg erklären. Denn zur fürstlichen Souveränität gehört fraglos das Recht, Krieg zu führen. Ein Krieg zwischen souveränen Fürsten gilt „prima facie“ als gerechter Krieg. So entsteht ein Gleichgewicht der Flächenstaaten auf dem europäischen Kontinent, das zugleich Voraussetzung für die Anerkennung eines gemeinsamen Rechts, des *Jus Publicum Europaeum*, ist, das – jenseits der kriegerischen Auseinandersetzungen der Souveräne – den Rahmen für eine Sphäre des Friedens und der Ordnung in der Welt schafft (SCHMITT, 1950). Durch sog. „Freundschaftslinien“ wird der Krieg der europäischen Mächte um Macht, Ressourcen und Absatzmärkte in anderen Teilen der Welt von Europa fern gehalten.

Im Jahre 1651 – drei Jahre nach dem Ende des Dreißigjährigen Krieges – hält Hobbes in seinem *Leviathan*, der im Innern den Krieg aller gegen alle (*bellum omnia contra omnes*) zu einem Ende bringen soll, das Recht des Souveräns zum Krieg gegen andere Souveräne für selbstverständlich. Denn aus seiner Perspektive ist die Abgrenzung nach außen unverzichtbare Voraussetzung für den inneren Frieden. Wichtigstes Herrschaftsinstrument neben den staatlichen Bürokratien werden die stehenden Heere, die nach dem Dreißigjährigen Krieg institutionalisiert werden. Von nun an werden Kriege nicht mehr mit Hilfe von Söldnern, Landsknechten und Kriegsunternehmern oder von Bürgermilizen geführt, sondern von staatlichen Armeen, die aus Steuermitteln finanziert werden (VOIGT, 2008). Dabei bedeutet die Existenz stehender Heere, deren Unterhaltung teuer ist, dass sie auch – zumindest von Zeit zu Zeit – eingesetzt werden müssen. Die Neigung, Kriege zu führen, nimmt damit tendenziell zu, zumal sich der bewaffnete Konflikt nach Erreichen der Kriegsziele jederzeit mit Hilfe eines Friedensvertrages beilegen lässt.

#### VI. VON DER SOUVERÄNITÄT DER NATION ZUR VOLKSSOUVERÄNITÄT

Die Französische Revolution (1789–1799) führt erst in Frankreich und später auch in anderen Staaten zum Ende der Feudalherrschaft. Die Revolutionäre beanspruchen für sich das Recht und die Verpflichtung, für die gesamte Menschheit zu handeln. Die Allgemeine Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ist ein eindrucksvoller Beleg für diese Gesinnung. Zugleich wird die Fürstensouveränität zunächst durch die Souveränität der Nation und später durch die Volkssouveränität ersetzt. In der ersten nachrevolutionären Verfassung heißt es, die Souveränität „gehört der Nation“, wie Titel III, Art: 1 der Französischen Verfassung von 1791 formuliert. Freilich ist die ausführende Gewalt dem König übertragen, der die Zustimmung zu den Beschlüssen der gesetzgebenden Körperschaft – wenn auch nur mit aufschiebender Wirkung – verweigern kann. Und weiter heißt es dort: „Kein Teil des Volkes und keine einzelne Person kann sich ihre Ausübung aneignen“. „Die Nation, von der allein alle Gewalten ihren Ursprung haben, kann sie nur durch Übertragung ausüben“. Damit sind – neben dem Bekenntnis zur nationalen Souveränität – drei grundlegende Entscheidungen getroffen worden, die große Auswirkungen auf andere Staaten haben sollten. Zum einen ist damit der Nationalstaat aus der Taufe gehoben worden, der im Folgenden zum wichtigsten Modell für moderne Staatlichkeit wird (SALZBORN, 2011).

Nicht mehr der göttliche Körper des Königs, sondern die geistige Identität der Nation bestimmte nunmehr Territorium und Bevölkerung als ideale Abstraktionen. [...] *Der moderne Begriff der Nation stand somit in unmittelbarer Nachfolge des patrimonialen Körpers des monarchischen Staates und erfand diesen in neuer Form wieder* (HARDT & NEGRI, 2000, p. 108f.)

Zum anderen wird kategorisch festgestellt, dass die Kompetenzen innerhalb des Staates im Namen der Nation durch die Verfassung den einzelnen Gewalten übertragen werden. Und drittens schließlich wird die Französische Verfassung zur Repräsentativverfassung erklärt und damit zum Vorbild für den Verfassungsgebungsprozess im übrigen Europa.

In der zweiten revolutionären Verfassung von 1793 ist dann nicht mehr von der Nation als Souverän die Rede. Vielmehr heißt es unter der Überschrift „Von der Volkssouveränität“ in Art. 7: „Das souveräne Volk ist die Gesamtheit der französischen Bürger“. „Es wählt unmittelbar seine Abgeordneten“ (Art. 8). „Es überträgt den Wahlmännern die Wahl der Präfekten, der Schiedsrichter, der Strafrichter und der Richter der Kassationshöfe“ (Art. 9). Und: „es beschließt die Gesetze“ (Art. 10). Von der Nationalversammlung als gesetzgebender Körperschaft werden Gesetze vorgeschlagen und mit einem Bericht versehen, die allen Gemeinden der Republik übersandt wird. Freilich handelt es sich noch nicht um eine Repräsentativverfassung im heutigen Sinne, denn das Parlament entscheidet als Legislative nicht allein bzw. letztverbindlich. Die Gesetzesvorschläge werden vielmehr erst dann „Gesetze“, wenn ein bestimmter (festgelegter) Anteil der Urversammlungen binnen 40 Tagen nicht reklamiert hat. Die Urversammlungen, die je einen Abgeordneten wählen und die sogar eine eigene Polizei zur Verfügung haben, bestehen aus den Bürgern, die seit 6 Monaten in einem Kanton wohnen. „Wenn eine Reklamation erfolgt, beruft die gesetzgebende Körperschaft die Urversammlungen ein“ (Art. 60), die dann mit „ja“ oder „nein“ abstimmen.

Diese auf den Genfer Philosophen Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) zurückzuführende Form der direkten Beteiligung des Volkes (ROUSSEAU, 1762) geht im Folgenden jedoch weitgehend verloren, während – angelehnt an das englische Beispiel – das Parlament als Versammlung der Repräsentanten des Volkes immer stärker in den Vordergrund rückt. Im deutschen Kaiserreich tritt das demokratisch gewählte Parlament, der Reichstag, hingegen erst ganz allmählich aus dem Schatten von Kaiser und Reichskanzler heraus. Für die Staatsrechtslehre des Kaiserreichs ist jede Staatsgewalt von der höchsten, allumfassenden Souveränität des Monarchen

abgeleitet. Die Reichsverfassung von 1871 deckt diesen Anspruch auf Letztentscheidung freilich nur teilweise.

### VII. FORMEN DER SOUVERÄNITÄT

Der Weimarer Staatsrechtslehrer Hermann Heller (1891–1933) hält von seinem – auf Hegels Staatstheorie gegründeten – Standpunkt aus vor allem die Unterscheidung zwischen Subjekt und Träger der Souveränität für bedeutsam. Der Staat selbst ist danach als oberster Normsetzer das Subjekt der Souveränität:

Die Ausdrücke Volks- oder Fürstensouveränität bezeichnen dagegen nicht das Subjekt, sondern den Träger der Souveränität in der Staatsorganisation (HELLER, 1927, p. 245f.).

Heller geht es dabei nicht allein um rechtliche Normierungen, sondern um die politische Wirklichkeit, wenn er formuliert, dass der Begriff der Souveränität „die tatsächliche Fähigkeit einer Herrschaftseinheit“ bezeichnet, auf ihrem Gebiet „regelmäßig jeden ihre Existenz bedrohenden Willensakt zu brechen“ (*idem*, p. 616). Dabei herrsche das Volk mit Hilfe von Repräsentation und Mehrheitsprinzip „als Einheit über das Volk als Vielheit“. Nur so könne das Volk zum Subjekt der Souveränität werden. Dabei bezieht sich Heller ausdrücklich auf Rousseaus Konzept der *volonté générale* (KERSTING, 2003), das in solchen Begriffen wie „Staatswille“ oder „Wille des Gesetzgebers“ zum Ausdruck komme, Begriffe übrigens, die Giorgio Agamben für „leere Abstraktionen“ hält.

Neben dieser Ansicht Hellers, der Staat sei das Subjekt, das Volk hingegen Träger der Souveränität, lassen sich heute jedoch drei auf die Begründung und die Ausübung bezogene Formen der Souveränität unterscheiden. Dabei geht es um:

- 1) Die Souveränität des Parlaments
- 2) Die Souveränität der Verfassung (des Rechts)
- 3) Die (direkte) Souveränität des Volkes.

#### VII.1. *Parlamentssouveränität*

Großbritannien, das über keine geschriebene Verfassung verfügt, ist ein gutes Beispiel für die Souveränität des Parlaments, wie sie in der Formel von der Parlamentssouveränität zum Ausdruck kommt, die seit dem *Constitutional Settlement* von 1689 für England gilt:

The principle of Parliamentary sovereignty means neither more or less than this, namely that Parliament [...] has [...] the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised by the law of England

as having a right to override or set aside the legislation of Parliament (DICEY, 1959, p. 39f.).

Die alte königliche Suprematie ist also in Großbritannien ungeteilt und unbeschränkt erhalten geblieben, sie wird lediglich vom Monarchen auf das britische Parlament, das Unterhaus, übertragen (ABROMEIT, 1995, p. 52). Für die meisten Staaten Kontinentaleuropas gilt die Parlamentsouveränität hingegen nicht. Zwar gehen auch die kontinentaleuropäischen Verfassungen von einer eindeutigen Präferenz des Parlaments aus (die meisten sind parlamentarische Demokratien). Dem Parlament steht jedoch in aller Regel ein Verfassungsgericht gegenüber, das auch Parlamentsentscheidungen aufheben bzw. durch – „verfassungskonforme Auslegung“ – uminterpretieren kann. In einigen Verfassungen sind Referenden über gravierende politische Fragen vorgesehen bzw. zugelassen, allerdings nicht im deutschen Grundgesetz.

#### VII.2. Rechts- und Verfassungssouveränität

Ohne funktionierenden Rechtsstaat wird Souveränität allzu leicht zur bloßen Willkür. Immanuel Kant hat uns mit seiner streng individualistischen Logik der subjektiven Rechte jedoch eine andere Perspektive eröffnet. Das ist der Ausgangspunkt für den niederländischen Rechtsphilosophen Hugo Krabbe, der 1906 in seiner Schrift *Die Souveränität des Rechts* aus der Staatssouveränität eine „Rechtssouveränität“ entwickelt hat:

Die Theorie der Staatssouveränität hat ihren Grund in der Vorstellung, dass die Gewalt in einem persönlichen Befehlsrecht wurzelt. Die Theorie der Rechtssouveränität beruht auf dem Gedanken einer unpersönlichen, den Rechtsnormen, eben weil sie Rechtsnormen sind, eigenen Gewalt (KRABBE, 1906, p. 47).

Kann und muss man daraus folgern, dass der Gedanke der Souveränität mit dem modernen Verfassungsstaat der subjektiven Rechte unvereinbar ist, und gilt das auch für die Volkssouveränität? Tatsächlich spürt man besonders bei Liberalen ein heimliches Misstrauen gegenüber der Volkssouveränität, die schon Alexis de Tocqueville 1840 zum Ausdruck brachte, als er ausrief: „Ich liebe voller Leidenschaft die Freiheit, die Achtung vor den Gesetzen, aber nicht die Demokratie“ (TOCQUEVILLE, 1840). Eine solche Äußerung wäre heute eine kleine Sensation, denn alle modernen Staaten verstehen sich inzwischen als Demokratien, die auf der Souveränität des Volkes beruhen. Die entscheidende Frage ist allerdings, wer und was das „Volk“ ist. In den heutigen, von zahlreichen

Zuwanderern aus unterschiedlichen Kulturkreisen geprägten Gesellschaften ist ein ethnischer Volksbegriff nicht (mehr) praktikabel. Aber „auch der demokratische ‚Volks‘-Begriff scheint dem postmodernen Bewusstsein abhanden gekommen“ zu sein. Politische Urteilsfähigkeit wird dann nur der sozialen Oberschicht zugestanden, dem „einfachen“ Volk aber abgesprochen. Politische Probleme gelten als zu komplex, als dass sie von den ungebildeten „Massen“ verstanden und verantwortungsbewusst entschieden werden könnten.

#### VII.2.1. Souveränität als normativer Begriff

Hans Kelsen (1881–1973) ist einer der vehementesten Kritiker des herkömmlichen – auf Staat und Nation bezogenen – Souveränitätsverständnisses. Mit seinem radikalen Positivismus wendet er sich strikt gegen die ideengeschichtliche Tradition der Souveränität.

Die Verabsolutierung des Staates, die mittels des Souveränitätsbegriffs vollzogen wird, ist ja das charakteristische Merkmal der modernen Staatstheorie. Dadurch und nur dadurch gelingt es der Theorie, den Staat von allen anderen Verbänden [...] prinzipiell und absolut zu unterscheiden (KELSEN, 1925, p. 116).

Mit den auf Bodin zurückgehenden Vorstellungen von der Souveränität kann Kelsen in seiner Souveränitätslehre nichts abfangen. Der „souveräne“ Mensch ist aus Kelsens Sicht immer nur einer Norm unterworfen, nicht jedoch anderen Menschen oder gar einem Monarchen. Souveränität wird als normativer Begriff verstanden und damit von allen Aspekten realer Herrschaft „gereinigt“. Eine souveräne Rechtsordnung ist insofern einzig, als es keine andere Rechtsordnung gibt, die mit ihr kollidiert. Souveränität bedeutet dann lediglich, dass die Kompetenz dazu besteht, die Ordnung menschlichen Verhaltens durch eigene Regelungen selbst zu bestimmen. Noch pointierter formuliert Kelsen selbst: „Souveränität ist Eigenschaft des Rechtes, weil Eigenschaft des Staates“. Kelsens Kontrahent in der Weimarer Staatsrechtsdebatte, Hermann Heller, hat das bekanntlich mit dem Schlagwort, es handele sich um eine „Staatslehre ohne Staat“, kritisiert (HELLER, 1927).

Diese Art der Rechtssouveränität hat freilich auch einen „Haken“. Wenn der Staat innerhalb der ihm durch das Völkerrecht garantierten territorialen Grenzen grundsätzlich jede Kompetenz zur Regelung hat, dann muss diese Ordnung nicht unbedingt freiheitlich sein. Diese Erkenntnis hat sich nicht nur in den Diktaturen des 20. Jahrhunderts, sondern auch in den autoritären Regimen des 21. Jahrhunderts bestätigt. Die

ursprüngliche Idee von der Freiheit des Individuums kritisiert Kelsen als „asozial“ und verlangt einen Wandel dieser Idee von der Freiheit von normativer Ordnung zur Freiheit unter normativer Ordnung. Die individuelle Freiheit müsse zur *sozialen Freiheit* werden. Auf das Verhältnis von Souveränität und Freiheit bezogen bedeutet das:

An die Stelle der Freiheit tritt die Souveränität des Volkes [...]. Das ist die letzte Stufe in dem Bedeutungswandel des Freiheitsgedankens. Der freie Staat ist jener, dessen Form die Demokratie ist, weil der Wille des Staates oder die Rechtsordnung von denjenigen selbst erzeugt wird, die dieser Ordnung unterworfen sind (KELSEN, 1925, p. 325f.).

Versteht man – mit Kelsen – die Rechtsordnung als autonom vom Staat und die Staatsfunktion als Rechtsetzungsfunktion, dann kann Souveränität nur ein Bestandteil der unpersönlichen Rechtsordnung sein. Sie bezeichnet dann die ausschließliche Geltung der staatlichen Rechtsordnung, die Einheit dieser Ordnung und den freien Willen der souveränen staatlichen Ordnung als Rechtsordnung.

### *VII.2.2. Kann die Souveränität auf die Verfassung übergehen?*

Das US-amerikanische Verfassungsdenken zieht aus ähnlichen Überlegungen den Schluss, dass sich die Volkssouveränität in dem einmaligen Akt der Verfassungsgebung von 1787 erschöpft hat (MAUS, 2011, p. 11). Fortan kontrollieren sich die teilsouveränen Gewalten gegenseitig. Das Volk wählt zwar direkt die Mitglieder des Kongresses und indirekt – über Wahlmänner – den Präsidenten, hat im Übrigen aber lediglich in Gestalt einer kritischen Öffentlichkeit Einfluss auf die Politik. Für das Verhältnis von Volk und Verfassung bedeutet das letztlich, dass demokratische Willensbildung „durch die Interpretation ‚soveräner‘, vorgegebener Verfassungsinhalte ersetzt“ wird (MAUS, 1991, p. 140). An die Stelle der Volkssouveränität, der allenfalls in Form eines Lippenbekenntnisses genüge getan wird („im Namen des Volkes“), tritt die Verfassungssouveränität. Diese Auffassung bestimmt inzwischen auch den kontinentaleuropäischen Verfassungsstaat; sie geht davon aus,

„daß das Volk die Hoheit nur in dem Moment hat, wo es eine Verfassung in Kraft setzt, in dieser Verfassung gibt es seine Souveränität an gewählte Volksvertreter ab. Von da ab wird die Souveränität repräsentiert und ist als Volkssouveränität erloschen. Der Gesellschaftsvertrag wird so interpretiert, daß das Volk nach Vertragsabschluß nicht weiterlebt, sondern im Vertragsabschluß

„stirbt“ (TÖNNIES, 1887, p. 57).

Die Konsequenzen dieser Sichtweise lassen sich recht gut am deutschen Grundgesetz zeigen. Nach Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes ist eine „Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, [...] unzulässig“. Die kritische Frage ist nun, für wen dieses Verbot gelten soll, nur für den Gesetzgeber oder auch für das Volk selbst. Es handelt sich dabei offenbar um einen Streit um den Vorrang von Verfassungssouveränität oder Volkssouveränität. Dürfen bestimmte Inhalte des Grundgesetzes auch nicht durch das Volk geändert werden, dann steht die Verfassungssouveränität offenbar über der Volkssouveränität, weil das Volk seine Souveränität abgeben hat.

### *VII.3. Volkssouveränität*

Ungeachtet der Tatsache, dass sich heute fast alle geschriebenen Verfassungen in irgendeiner Form auf das Volk als Souverän beziehen, ist die Volkssouveränität selbst außerordentlich umstritten. Was ist darunter zu verstehen, und wie wirkt sie sich in der politischen Praxis aus? Es empfiehlt sich zunächst, zwischen der Volkssouveränität als abstraktem Verfassungsgrundsatz auf der einen Seite und einer in der politischen Praxis angewandten (direkten) Volkssouveränität auf der anderen Seite zu unterscheiden. Als Verfassungsgrundsatz ist die Volkssouveränität älter als die Lehre von der souveränen Gewalt des Staates, sie reicht bis ins Mittelalter zurück. Rousseau zieht daraus die – logisch durchaus nachvollziehbare – Konsequenz, dass die beim Volk ruhende Gewalt dem Souverän nur auf Widerruf übertragen sein soll. Heute wird Souveränität in einem demokratischen Staat regelmäßig als Volkssouveränität verstanden. Es geht dabei jedoch lediglich um die Proklamation dieses Verfassungsgrundsatzes, möglicherweise nur ein „Lippenbekenntnis“ zur Legitimierung einer bestimmten politischen Praxis. In der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 heißt es dazu:

Der Ursprung aller Souveränität liegt seinem Wesen nach beim Volke. Keine Körperschaft, kein Einzelner kann eine Autorität ausüben, die nicht ausdrücklich hiervon ausgeht.

Ein Problem liegt jedoch darin, dass das Volk selbst nur beschränkt handlungsfähig ist, so dass die Volkssouveränität der Organisation bedarf, um politisch-praktische Wirkungen entfalten zu können. Kann damit die Volkssouveränität in Widerspruch zur Demokratie geraten? „Souveränität besteht ihrem

Charakter nach in *einem* Willen". Ist daher die Behauptung, „daß das Volk in *einem* Willen zusammengeschlossen sein kann", tatsächlich der „Mythos des Totalitarismus", wie Ferdinand Tönnies annimmt (*idem*, p. 59)? Als Gegenmittel, gewissermaßen als Schutz des Volkes vor sich selbst, werden die „heilende Kräfte" der Repräsentation beschworen. Montesquieu hat dafür die „intermediären Gewalten" ins Spiel gebracht, unter denen man heute in erster Linie politische Parteien, Verbände und Medien verstehen kann. Fraglich ist dabei, wie groß der Spielraum für die Organisation der Volkssouveränität ist. Darf sie so weit gehen, dass die eigentlichen Entscheidungen von einer kleinen Elite innerhalb oder sogar außerhalb des Staates – getroffen werden, und dem Volk – jenseits des periodisch zu vollziehenden Wahlvorgangs – praktisch keinerlei Handlungsoptionen verbleiben? Die in Europa populäre Rede von der „Alternativlosen Politik" scheint in diese Richtung zu deuten.

### VIII. KRITIK DER SOUVERÄNITÄT

Souveränität wird also nicht immer als positiv angesehen, vielmehr gibt es auch eine vielstimmige, scharfe und teilweise nachhaltige Kritik an der Souveränität. Zum einen wird die Souveränität der Nationalstaaten für viele Probleme dieser Welt verantwortlich gemacht. Danach sträuben sich die „egoistischen" Nationalstaaten, die aus dieser Perspektive wie Dinosaurier als nutzlose Relikte einer vergangenen Epoche erscheinen, ihre Hoheitsrechte auf eine Einheit höherer Ordnung zu übertragen oder ganz einfach zugunsten des „Marktes" auf sie zu verzichten. Offenbar bestimmen die Aktionen der virtuellen Welt des globalen Finanzsystems ohnehin immer mehr die Reaktionen der nationalstaatlichen Regierungen. Hinhaltender Widerstand erscheint daher als zumindest zwecklos, wenn nicht sogar schädlich. Eigenständige Politik demokratisch gewählter Regierungen wird sinnlos, wenn die „Märkte" diese Regierungen jederzeit stürzen und statt ihrer Expertenregierungen ins Amt verhelfen können, die besser „funktionieren" als ihre politischen Vorgänger.

#### VIII.1. *Europäischer „demos"*?

Nur gelegentlich werden Fragen nach der demokratischen Legitimation solcher supranationaler Entscheidungen laut. Neben der wenigstens formalen Legitimation des Europäischen Parlaments geht es dabei um den europäischen „demos", von dem doch – als Letztbegründung – vermutlich alle Gewalt abgeleitet werden soll. Dass es diesen europäischen „demos" – zumindest bisher – nicht gibt, ist andererseits jedoch auch kein Geheimnis. Zu unterschiedlich sind die Kulturen, Religionen und Sprachen in Europa, als dass sich hier eine Grundlage

für ein europäisches Volk finden – oder auch nur im Sinne einer „imagined nation" (ANDERSON, 1983) herstellen – ließe. Es handelt sich nicht nur bei der Europäischen Währungsunion („Eurozone"), sondern auch bei der gesamten Europäischen Union um ein Projekt von abgehobenen Eliten, die meinen, die Zustimmung ihrer Völker nicht abfragen zu müssen, sondern vielmehr als gegeben unterstellen zu können. Wo die Verfassung zwingend eine Volksbefragung vorschreibt, wird dann bei „negativem" Ergebnis einfach nochmals abgestimmt, bis das „richtige" Ergebnis herauskommt.

#### VIII.2. *Globale Souveränität?*

Eine andere Denkrichtung setzt die Souveränität mit Gewalt gleich und bringt sie – im Anschluss an Carl Schmitt – mit dem Ausnahmezustand in Zusammenhang. Schmitts Formulierung „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet" (SCHMITT, 1922, p. 13), wird so verstanden, dass der Monarch als Souverän den Ausnahmezustand nicht in die Rechtsordnung einbauen, sondern diesen vielmehr gerade ausschließen müsse (AGAMBEN, 1995, p. 67). Andererseits wird unterstellt, dass wir uns in einem „globalen Kriegszustand" befänden, „in dem Gewalt jederzeit zum Ausbruch kommen" könne (HARDT & NEGRI, 2000, p. 265). Die Nationalstaaten seien aber zu schwach, um diesen Kriegszustand zu beenden. „Vielmehr bedarf es dazu einer neuen, globalen Form der Souveränität". Diese globale Souveränität wird von Michael Hardt und Antonio Negri der „Multitude" zugesprochen. Diese Multitude sei weder Volk, Masse noch Arbeiterklasse. Im Gegensatz zum Volk bleibe die Multitude plural und vielfältig. Anders als die Masse bedeute sie zwar Vielfalt, sie sei aber nicht fragmentiert, anarchisch und zusammenhanglos. Sie sei in der Lage, die Gesellschaft selbstbestimmt zu gestalten, was Bourgeoisie und andere exklusive und beschränkte Klassenformationen gerade nicht könnten. Mit anderen Worten: Sie sei in der Lage, sich selbst zu regieren.

Einem Praxistest ist diese Sichtweise freilich bislang nirgends unterworfen worden. Es bleibt also fraglich, ob es so etwas wie die Souveränität des Empires tatsächlich gibt. Unbestritten ist allerdings, dass sich die Frage der Souveränität jedes einzelnen Volkes vor dem Hintergrund einer Politik, die den Vorgaben des globalen Finanzsystems – zudem mit zeitlicher Verzögerung – lediglich folgt, relativiert. Weder die Vereinigten Staaten von Amerika noch die Europäische Union, die Europäische Zentralbank oder der europäische „Rettungsschirm" sind dagegen gefeit, in ihrer Bonität heruntergestuft zu werden und damit – fast automatisch – höhere Zinsen für die Kredite bezahlen müssen, die zur Deckung ihrer Staatsschulden benötigen. Gerade die wirtschaftlich starken Staaten

sollten den Wettlauf um die „Gunst der Märkte“ (die keine echten Märkte, sondern nichts Anderes als große „Spielcasinos“ für Spekulanten sind) einstellen und stattdessen alle gesetzlichen Mittel einsetzen, um die Macht der Finanzspekulanten, denen sie – bewusst oder unbewusst – einen Teil dieser Macht selbst übertragen haben, nachhaltig zu begrenzen.

#### IX. MEHR ODER WENIGER SOUVERÄNITÄT?

Angesichts der nicht gelösten Konflikte im Nahen Osten und in anderen Teilen der Welt zeigt sich, dass die – letztlich auf Kant und Kelsen – zurückzuführende – Idee einer globalen Friedensordnung letztlich nur eine Illusion ist. Die sog. „Staatengemeinschaft“ ist eine Chimäre, und der UN-Sicherheitsrat erweist sich als handlungsunfähig. Wer hätte etwas Anderes erwartet? Die USA haben sich als Sieger des Zweiten Weltkrieges mit der UNO und insbesondere mit dem Sicherheitsrat eine ihnen genehme „Weltregierung“ schaffen wollen. Von den fünf Stimmen mit Vetorecht waren vier den USA und ihren Verbündeten zugeordnet. Das waren damals: Großbritannien, Frankreich und (National-)China. Der Sowjetunion stand lediglich eine Stimme zu; in einer grandiosen Verkennung der Tatsachen wurde die Sowjetunion von den US-Administrationen Roosevelt und Truman damals als potentieller Freund des Westens eingeschätzt. Man ging davon aus, dass jederzeit Kompromisse zur Wahrung der Interessen aller Beteiligten gefunden werden könnten. Die nicht vetoberechtigten Mitglieder des Sicherheitsrates waren lediglich als „Feigenblatt“ gedacht, um die hegemonialen Absichten der USA zu verschleiern (VOIGT, 2005).

##### *IX.1. Weltregierung – eine Illusion*

Dass dies Alles auf Illusionen beruhte, zeigte sich schon im Koreakrieg (1950-1953), im Vietnamkrieg (offiziell: 1965-1975) und später immer wieder. Mit Zustimmung der USA nahm 1971 das kommunistische China den Sitz im Weltsicherheitsrat ein, 1991 trat Russland an die Stelle der Sowjetunion. Mit dem Zusammenbruch der bipolaren Ordnung Ende der 1980er Jahre schien das „Ende der Geschichte“ gekommen zu sein, wie Francis Fukuyama postuliert zu Beginn der 1990er Jahre postuliert hatte (FUKUYAMA, 1992). Die USA wurden von der Supermacht zur Hypermacht, wie die Franzosen sie nunmehr nannten. Diese Euphorie dauerte allerdings nicht lange an. Vielmehr löste der Anschlag von Al-Kaida auf das World-Trade-Center am 11. September 2001 einen globalen „Krieg gegen den Terror“ aus, der die Welt verändert hat. Kein Ort der Welt ist mehr sicher vor Selbstmordanschlägen, generelles Misstrauen und konkrete Sicherungsmaßnahmen haben die Welt verändert. Geblieben sind jedoch die alten

geostrategischen Interessen der globalen Spieler. Ihre Regierungen nutzen das wohlfeile Gerede von Politikern und Journalisten von der „heilen Welt“ allgemeinen Friedens gern dazu, ihr eigenes „Schäfchen ins Trockene“ zu bringen.

##### *IX.2. Uneingeschränkte Souveränität der Atommächte*

Natürlich denken Großmächte wie die USA, Russland und China gar nicht daran, ihre nationalen Interessen zu Gunsten einer gerechten Weltordnung hintan zu stellen. Sie benutzen diese Semantik nur, um ihre eigenen handfesten Interessen zu verschleiern. Dazu gehört es dann auch, den kleineren Staaten ihren Wunsch nach Souveränität „auszureden“, weil er doch altmodisch sei und offensichtlich „nicht mehr in die Zeit passe“. Ein eklatantes Beispiel hierfür ist die Frage der Atombewaffnung. Den Atommächten: USA, Russland, China, Großbritannien, Frankreich, Indien, Pakistan und Israel, ist bewusst, dass nur der Staat souverän ist, also über das Letztentscheidungsrecht verfügt, der als „ultima ratio“ auch Atomwaffen einsetzen kann. Umso wichtiger ist es für diese Atommächte, alle anderen Staaten von Atomwaffen fern zu halten. Sie müssen sich durch Unterzeichnung des Atomwaffensperrvertrages verpflichten, niemals den Besitz von Atomwaffen anzustreben. Zugleich läuft eine Begleitkampagne, die allen guten Menschen klar vor Augen führt, wie verderblich Atomwaffen in der Hand der Nichtatommächte wären und wie segensreich sie in der Hand der jetzigen Atommächte sind.

##### *IX.3. Eingeschränkte Souveränität der atomaren Habenichtse*

Denn wer über Atomwaffen verfügt, die jederzeit – auch nach einem atomaren Angriff – einsetzbar sind, ist nicht so leicht erpressbar. Das hatte auch Charles de Gaulle erkannt, als er 1958 – gegen den Willen der USA und Großbritanniens – die sog. „Force de frappe“ ins Leben rief; seit 1971 dienen atombetriebene U-Boote als seegestützte Trägermittel. Sie geben Frankreich die erforderliche Zweitschlagkapazität, d.h. die Möglichkeit eines atomaren Gegenschlages nach dem Erstangriff des Feindes mit nuklearen Waffen. Für Großbritannien gilt das Gleiche. Beide sind zugleich Vetomächte im UN-Sicherheitsrat. Wer hingegen – wie Deutschland – nicht über Atomwaffen verfügt, muss sich im Ernstfall unter den Schutzschirm einer Atommacht flüchten. Frankreich hat Deutschland immer wieder diesen Schutz – gegen eine erhebliche Beteiligung an den Kosten – angeboten. Deutschland hat sich stets für die USA entschieden. Denn die atomare Schutzmacht kann seinem Schutzbefohlenen jederzeit (höchst unangenehme) Bedingungen stellen. Das Letztentscheidungsrecht liegt in dieser Gefahrensituation nicht mehr bei dem Schutzsuchenden Staat, vielmehr ist dieser nicht (mehr) souverän.

Rüdiger Voigt (dr.ruediger.voigt@googlemail.com) is PhD in Public Law by University of Kiel (Germany) and Professor Emeritus in University of Armed Forces, in Munich (Germany).

#### LITERATURVERZEICHNIS

- ABROMEIT**, H. 1995. Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns. *Politische Vierteljahresschrift*, v. 36, n. 1, p. 49-66.
- AGAMBEN**, G. 1995. *Homo sacer*. Il potere sovrano e la nuda vita. Torino: Einaudi.
- ANDERSON**, B. 1983. *Imagined Communities*. Reflections of the Origin and Spread of Nationalism. London: Verso.
- BODIN**, J. 1583. *Les six livres de la République*. Paris: s/n.
- DICEY**, A. V. 1885. *Introduction to the Study of Law of the Constitution*. London: Macmillan.
- FUKUYAMA**, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free.
- HARDT**, M. & **NEGRI**, T. 2000. *Empire*. Cambridge (MA): Harvard University.
- HELLER**, H. 1927. *Die Souveränität*. Ein Beitrag zur Theorie des Staats – und Völkerrechts. Berlin: s/n.
- HOBBS**, T. 1651. *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclestial and Civil*. London: s/n.
- KELSEN**, H. 1925. *Allgemeine Staatslehre*. Allgemeine Enzyklopädie der Rechts – und Staatswissenschaften, Band 23. Berlin: s/n.
- KERSTING**, W. (ed.). 2003. *Die Republik der Tugend*. Jean-Jacques Rousseaus Staatsverständnis. Baden-Baden: s/n.
- KRABBE**, H. 1906. *Die Lehre der Rechtssouveränität – Beitrag zur Staatslehre*. Groningen: s/n.
- MAUS**, I. 1991. Sinn und Bedeutung der Volkssouveränität in der modernen Gesellschaft. *Kritische Justiz*, v. 24, p. 137-150.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Über Volkssouveränität*. Elemente einer Demokratietheorie. Berlin: s/n.
- MONTESQUIEU**. 1748. *De l'esprit des loix*. Genève: s/n.
- ROUSSEAU**, J.-J. 1762. *Du Contrat Social ou principes du Droit Politique*. Amsterdam: s/n.
- SALZBORN**, S. (ed.). 2011. *Staat und Nation*. Die Theorien der Nationalismusforschung in der Diskussion. Stuttgart: s/n.
- SCHMITT**, C. 1922. *Politische Theologie*. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität. Berlin: s/n.
- \_\_\_\_\_. 1950. *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Berlin: s/n.
- TOCQUEVILLE**, A. 1835-1840. *De La Démocratie en Amérique*. 2 v. Paris: s/n.
- TÖNNIES**, F. 1887. *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Kulturformen. Leipzig: s/n.
- VOIGT**, R. 2005. *Weltordnungspolitik*. Wiesbaden: s/n.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Krieg ohne Raum*. Asymmetrische Konflikte in einer entgrenzten Welt. Stuttgart: s/n.