

VON WEST- FALEN ZUM GLOBAL VILLAGE: WANDLUNGEN DES SOVERÄNITÄTS- KONZEPTS

ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER

Inhalt

53	Einleitung
54	Begriffsbestimmung
54	Dimension der Souveränität
56	Die klassische Souveränitätskonzeption
58	Die moderne Souveränitätskonzeption
59	Zeitalter des Völkerbundes
60	Das Zeitalter der UNO
66	Die Essenz der modernen Souveränitätskonzeption
68	Aktuelle Herausforderungen
68	– Globalisierung
69	– Ius cogens und obligatorische Gerichtsbarkeit
70	– Humanitäre Interventionen
70	– Präemptive Verteidigung
72	Schlussbetrachtung

EINLEITUNG

Ein kurzer Blick in die Literatur genügt bereits, um zu zeigen, dass der Begriff Souveränität in zahlreichen Wissensgebieten präsent ist. Über den Bereich der Diskurstheorie, der Psychologie und der Theologie bis hin zum Staats- und Völkerrecht, der Politikwissenschaft sowie der politischen Philosophie erstreckt sich ein breites Feld, in welchem der Terminus Souveränität von Bedeutung ist. Im Rahmen dieses Aufsatzes sollen Souveränitätskonzepte aus den Bereichen des Völkerrechts und der internationalen Politik untersucht werden.¹ Die Untersuchung der konzeptionellen Ebene impliziert, dass im Zentrum des Erkenntnisinteresses nicht primär die Nachzeichnung der praktischen Anwendungen der Souveränität steht, sondern die Entfaltung und Erklärung der logischen Struktur des Begriffs im theoretischen Kontext des Völkerrechts und der Internationalen Beziehungen.²

Trotz der grossen Bedeutung dieses Begriffs für die Rechts- und die Politikwissenschaft fehlt bis heute eine allgemein anerkannte Definition.³ Allein im hier zu untersuchenden Bereich unterscheidet der Völkerrechtler Detlev C. Dicke 15 Bedeutungsinhalte des Begriffs.⁴ Dieser Wirrwarr trägt dazu bei, dass in der aktuellen Literatur sowohl von der Aushöhlung oder gar dem Ende der Souveränität als auch von deren Wiederauferstehung oder Stärkung die Rede ist. Auf der einen Seite wird auf die abnehmenden Steuerungskapazitäten der Staaten hingewiesen, auf der anderen Seite jedoch auf die Tatsache, dass im Laufe der Geschichte immer zahlreichere Bereiche der Gesellschaft der reglementierenden Autorität des Staates unterworfen wurden.⁵

Um die begrifflichen Unklarheiten zu minimieren, soll in einem ersten Schritt der Terminus Souveränität näher bestimmt und seine relevanten Aspekte herausgearbeitet werden. Gestützt auf diese Grundlagen lässt sich dann im Hauptteil dieser Arbeit die Entwicklung der Souveränitätskonzeption vom klassischen bis zum modernen Völkerrecht nachzeichnen. Zum Schluss soll dann der Frage nachgegangen werden, wie sich einige aktuelle

Entwicklungen, die noch zu neuartig für eine abschliessende Bewertung sind, auf das Konzept der Souveränität auswirken.

1) Auf eine Untersuchung der innenpolitischen Souveränität kann verzichtet werden, da sich in diesem Bereich das Bekenntnis zur Demokratie als bester Staatsform weitgehend durchgesetzt hat. Damit geht eine relativ einhellige Bejahung des Prinzips der Volkssouveränität und eine Ablehnung der alternativen monarchischen und aristokratischen Souveränität einher (Kielmansegg 1977, S. 9).

2) Hempel 1952, S. 12.

3) Müller-Wewel 2003, S. 1.

4) Dicke 1978, S. 56 ff.

5) Für einen Überblick über die aktuellen Standpunkte in der Souveränitätsdiskussion vgl. Krasner 1999, S. 1–7.

BEGRIFFSBESTIMMUNG

Obschon bereits im Altertum verschiedene, voneinander unabhängige Staaten existiert hatten, entstand der Begriff der staatlichen Souveränität erst gegen Ende des Mittelalters im Kampf gegen den weltlichen Vorherrschaftsanspruch des Heiligen Römischen Reichs und des Papstes.⁶ Die Wurzel dieses Konflikts lag im Übergang von der Feudalherrschaft zum Territorialstaat. So wurde seit Beginn des 13. Jahrhunderts in Frankreich die These vertreten, dass der König von Frankreich in seinem eigenen Königreich eine kaisergleiche Position innehatte («rex Franciae est imperator in suo regno»)⁷. Gegen Ende des 13. Jahrhunderts wurde dieser Gedanke in England und im 14. Jahrhundert auch in Deutschland aufgegriffen. Ein ähnlicher Anspruch wurde von den italienischen Stadtrepubliken vertreten, die sich als «civitates qui utuntur jurisdictione imperiali» verstanden.⁸

Eine eigentliche Theorie der Souveränität findet sich jedoch erst Ende des 16. Jahrhunderts bei Jean Bodin, der in seinen «Les Six Livres de la République» den Begriff «souveraineté» als «puissance absolue et perpétuelle d'une République»⁹ definiert und zur Grundlage einer systematischen Lehre vom Staat macht. Diese höchste Macht ist absolut und unteilbar. Der Souverän kann Gesetze erlassen, ohne dass ihnen irgendjemand anders zustimmen müsste. Zugleich ist er selbst an keine – menschlichen – Gesetze, sondern nur an das «Natur-» und das «Völkerrecht» gebunden. Als «Souverän» sind demnach jene Gemeinschaften oder Personen anzusehen, die keiner höheren – irdischen – Instanz (potestas) untergeordnet sind.¹⁰

Mitte des 18. Jahrhunderts vertiefte Emer de Vattel die Analyse der staatlichen Souveränität und ermittelte drei konstitutive Merkmale des Begriffs: Unabhängigkeit von anderen Staaten, Selbstregierung sowie als drittes, abgeleitetes Kriterium, welches sich aus den beiden vorhergehenden ergibt, die Völkerrechtsunmittelbarkeit.¹¹ Diese Definition entwickelte sich zur geltenden Doktrin des klassischen Völkerrechts. So bestätigte etwa der Ständige Internationale Gerichtshof 1929 in seinem

Schiedsspruch zum Palmas-Fall die Gültigkeit dieser Auffassung: «Sovereignty in the relation between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a state.»¹² Gemäss dieser Lesart lässt sich Souveränität wie folgt bestimmen: Ein Staat ist souverän, wenn er keiner anderen Autorität unterstellt ist als der des Völkerrechts, also völkerrechtsunmittelbar ist.¹³ Im Rahmen der weiteren Untersuchung wird von diesem Souveränitätsbegriff ausgegangen.

DIMENSION DER SOUVERÄNITÄT

Nach der Bestimmung des Begriffs werden in diesem Abschnitt die relevanten Dimensionen der Souveränität herausgearbeitet. Dabei gehen wir von den gebräuchlichsten Differenzierungen aus, die im Völkerrecht und in der Politikwissenschaft (Theorien der Internationalen Beziehungen) getroffen werden. In diesem Zusammenhang muss jedoch von Beginn weg darauf hingewiesen werden, dass nicht alle vorgestellten Souveränitätsdimensionen von gleicher Bedeutung sind.¹⁴

In der völkerrechtlichen Literatur werden anhand von vier Begriffspaaren folgende Dimensionen der Souveränität unterschieden: 1. absolute und relative Souveränität, 2. positive und negative Souveränität, 3. innere und äussere Souveränität sowie 4. rechtliche und politische Souveränität.¹⁵

Die erste Unterscheidung zwischen relativer und absoluter Souveränität zielt auf den Geltungsbereich des Souveränitätsprinzips ab. Während relative Souveränitätsauffassungen gewisse Einschränkungen der Souveränität, die sich insbesondere aus der Existenz anderer, gleichberechtigter Staaten ergeben, als zulässig erachten, sind gemäss den absoluten Auffassungen keinerlei Souveränitätsbeschränkungen möglich. Absolute Souveränität, verstanden als rechtliche Ungebundenheit, kann es folglich in einem System souveräner Gleichheit aus Gründen der Logik nicht geben,¹⁶ liesse sich doch

die absolute Souveränität eines einzelnen Staates nur in der Vorherrschaft realisieren, welche im Gegensatz zu der Koexistenz gleichberechtigter Staaten stünde.¹⁷

Das zweite Begriffspaar positive und negative Souveränität wird analog zur Unterscheidung zwischen positiver und negativer Freiheit gebraucht. In diesem Sinne bedeutet positive Souveränität Handlungsfreiheit (Freiheit zu). Demgegenüber wird unter negativer Souveränität Handlungsautonomie (Freiheit von) im Sinne des Freiseins von Einflüssen anderer Akteure verstanden.¹⁸

In ihrer dritten Ausprägung umfasst Souveränität sowohl eine innerstaatliche als auch eine äussere Dimension: Innere Souveränität liegt dann vor, wenn ein Staat für seine Angehörigen und auf seinem Territorium der höchste Herrschaftsverband ist, gegen dessen Entscheidungen an keine höhere Stelle appelliert werden kann. Äussere Souveränität bedeutet demgegenüber, dass die Staaten untereinander keiner überstaatlichen Macht, sondern bloss dem vom zwischenstaatlichen Konsens getragenen Völkerrecht untergeordnet sind.¹⁹

Die vierte Unterscheidung zwischen rechtlicher und politischer Souveränität bezieht sich auf das «field of manifestation of Sovereignty».²⁰ In diesem Sinne spricht man von rechtlicher Souveränität, wenn ein Staat den vollen Status der Souveränität geniesst, das heisst seine Handlungsfreiheit nicht rechtlich begrenzt ist.²¹ Demgegenüber wird unter der politischen Souveränität die Eigenschaft eines Staates verstanden, dass er alle wesentlichen Staatsfunktionen selbständig – ohne Einmischung von aussen – ausüben kann.²²

In den Theorien der Internationalen Beziehungen werden – teilweise jedenfalls – andere Aspekte der Souveränität betont als in der Völkerrechtslehre. Stephen D. Krasner macht in der heutigen Diskussion vier unterschiedliche Dimensionen des Begriffs aus: 1. de-iure-Souveränität (international legal sovereignty), 2. westfälische Souveränität (Westphalian sovereignty), 3. innerstaatliche Souveränität (domestic sovereignty) und 4. Interdependenzsouveränität (interdependence sovereignty).²³

Die de-iure-Souveränität betrifft die Praxis der gegenseitigen Anerkennung von Staaten (oder anderen Territorialeinheiten), welche de iure unabhängig sind. Die grundlegende Frage bei dieser Art der Souveränität ist, ob die Autorität eines Staates, völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, anerkannt wird. Dabei steht – entgegen des ersten Anscheins – nicht der rechtliche Aspekt der Anerkennung im Vordergrund, sondern der politische. Aus dieser Perspektive wird de-iure-Souveränität als eine politische Ressource begriffen. Diese wird einerseits von den anerkennenden Staaten gemäss ihren eigenen Interessen eingesetzt (Strafe – Belohnung). Für die Anerkennung suchenden Staaten stellt sie andererseits «a ticket of general admission to the international arena»²⁴ dar. Nur anerkannte Staaten geniessen die «souveräne Gleichheit» im Rahmen des Völkerrechts. Nur als solche können

6) Verdross, Simma 1984, S. 26.

7) Zit. in: Münkler 2004, S. 23.

8) Verdross, Simma 1984, S. 25.

9) Bodin 1986, I 8.

10) Verdross, Simma 1984, S. 27.

11) Vattel 1916, S. XVII ff.

12) Palmas Fall (UNRIIA 2 829) in: Jörg Paul Müller; Luzius Wildhaber: Praxis des Völkerrechts. Bern, 1982, S. 144.

13) Verdross, Simma 1984, S. 28.

14) Müller-Wewel 2003, S. 172.

15) Ritterband 1982, S. 236 f.

16) Der Widerspruch liesse sich nur durch die Schaffung eines Weltstaates lösen, auf den die einzelnen Staaten ihre Souveränität freiwillig und vollständig übertragen würden.

17) Müller-Wewel 2003, S. 172 f.

18) Ebenda, S. 178.

19) Verdross, Simma 1984, S. 29.

20) Schwarzenberger 1957, S. 268.

21) Müller-Wewel 2003, S. 183.

22) Verdross, Simma 1984, S. 30.

23) Zum Folgenden, soweit nicht anders vermerkt, vgl. Krasner 1999 S. 9–25.

24) Fowler, Bunck 1995, S. 12.

sie beispielsweise Mitglieder in der UNO oder den Bretton-Woods-Institutionen werden oder unter eigenem Namen auf den internationalen Kapitalmärkten Geld aufnehmen. Neben den materiellen Vorteilen verschafft die Anerkennung auch Prestige und Statusvorteile. Diese Ressourcen können dann wiederum in der Innenpolitik eingesetzt werden.

Die westfälische Souveränität bedeutet, dass ein Staat die Autorität besitzt, seine internen Angelegenheiten autonom, das heisst ohne Einfluss von aussen zu gestalten. Sie wird verletzt, wenn externe Akteure Autoritätsstrukturen in einem bestimmten Territorium beeinflussen oder bestimmen.

Die innerstaatliche Souveränität gibt Antwort auf die Frage, auf welche Art die öffentliche Gewalt in einem Staat organisiert ist und ob diese effektiv ausgeübt wird. Sie umschreibt die formale Organisation politischer Autorität innerhalb eines Staates und die Effektivität ihrer Ausübung.

Interdependenzsouveränität schliesslich zielt auf die Fähigkeit der Behörden, den Fluss von Informationen, Ideen, Kapital, Waren, Menschen und Schadstoffen über die Grenzen eines Gemeinwesens hinweg zu kontrollieren und zu regulieren.

Obwohl sich die völkerrechtliche und die politikwissenschaftliche Perspektive hinsichtlich der Souveränität unterscheiden, bestehen über weite Strecken inhaltliche Übereinstimmungen. Aus diesem Grunde dürfen die Differenzen nicht überbetont werden. Im Folgenden kann auf die Begriffe *de-iure*-Souveränität, westfälische Souveränität und innerstaatliche Souveränität weitgehend verzichtet werden. Während die *de-iure*-Souveränität für die folgende Untersuchung nicht erheblich ist, weil sie sich auf die politische Praxis einzelner Staaten und nicht auf die konzeptionelle Ebene bezieht, lassen sich die zentralen Aspekte der westfälischen und der innerstaatlichen Souveränität in den meisten Fällen durch das Begriffspaar innere und äussere Souveränität abdecken.

DIE KLASSISCHE SOUVERÄNITÄTS-KONZEPTION

Die Epoche des klassischen Völkerrechts²⁵ begann 1648 mit dem Westfälischen Frieden und dauerte bis ins 20. Jahrhundert. Die Völkerrechtstheorie, die dieser Epoche zugrunde lag, war ein Produkt des europäischen Denkens, weshalb das Völkerrecht bis weit ins 19. Jahrhundert hinein als «europäisches öffentliches Recht» (*ius publicum europaeum*) bezeichnet wurde, obschon aussereuropäische Mächte wie die USA oder südamerikanische Staaten als gleichberechtigte Mitglieder der Völkerrechtsordnung gesehen wurden.²⁶ Erst im 20. Jahrhundert, als mit dem Ersten Weltkrieg die Epoche des klassischen Völkerrechts zu Ende ging, entstand ein globales Völkerrechtsverständnis.

Der Westfälische Frieden ist das erste völkerrechtliche Dokument, in dem die Souveränität ausdrücklich bestätigt wird.²⁷ Zunächst wurde diese als Eigenschaft der souveränen Fürsten gesehen, welche als unabhängige, gleichberechtigte Herrscher keinen Höheren über sich anerkannten. Diese Konstellation hatte zur Folge, dass dem Völkerrecht die Funktion der Koordination des Verkehrs zwischen den souveränen Staaten zukam. Dabei spielte die Diplomatie eine bedeutende Rolle. Die formalen Regeln des diplomatischen Verkehrs waren im Gesandtschaftsrecht geregelt und wurden 1961 im Wiener Abkommen über diplomatische Beziehungen kodifiziert.²⁸ In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass allen Völkerrechtssubjekten, aber insbesondere den Staaten das Recht zusteht, diplomatische Vertreter an andere Völkerrechtssubjekte zu entsenden und deren diplomatische Vertreter zu empfangen.²⁹

Das Prinzip der souveränen Gleichheit führt dazu, dass Völkerrecht nur durch Konsens zwischen Staaten erzeugt werden kann, sei es durch Verträge oder sei es durch Völkergewohnheitsrecht. Daraus folgt einerseits, dass im klassischen Völkerrecht die Staaten als die zentralen Akteure anzusehen waren.³⁰ Andererseits wird auch deutlich, dass die wichtigste Voraussetzung für das Funktionieren einer solchen Ordnung die allseitige

Einhaltung der Rechtsnormen, die wechselseitige Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen war. Dies wiederum erlaubt es, die Grundsätze der Gegenseitigkeit (Reziprozität) sowie von Treu und Glauben (*bona fides*) als Eckpfeiler des klassischen Völkerrechts zu identifizieren.

Weiters lässt sich aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates ableiten. Obwohl diese Maxime als Kernelement der westfälischen Souveränität gilt, wurde sie erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts klar formuliert.³¹ Zahlreiche Beobachter sahen im Interventionsverbot sogar das Schlüsselement staatlicher Souveränität: «The *grundnorm* of such a political arrangement (sovereign statehood) is the basic prohibition against foreign intervention which simultaneously imposes duty of forbearance and confers a right of independence on all statesmen.»³² In dieser Pflicht liegen die ursprünglichen staatlichen Grundrechte der gegenseitigen Achtung der Ehre, der Gebietshoheit und der politischen Unabhängigkeit begründet.³³

Das Prinzip der souveränen Gleichheit führt – konsequent zu Ende gedacht – dazu, dass es im internationalen System keine zentrale Macht gibt, sondern dieses dezentral und anarchisch organisiert ist. Unter solchen Rahmenbedingungen definierten und verfolgten die einzelnen Staaten ihre Interessen autonom. Dabei steigerte das Fehlen einer Koordinationsstelle die Wahrscheinlichkeit von (Interessens-)Konflikten. Da die Interessen der Staaten aber gleichberechtigt nebeneinander standen und eine Autorität fehlte, die einen allfälligen Streit hätte schlichten können, waren die Akteure gezwungen, ihre Interessen selbst, notfalls auch mit Gewalt, durchzusetzen (Selbsthilfeprinzip). Folglich beinhaltete die Souveränität ein Recht zum Kriege (*ius ad bellum*).³⁴ Unter den Bedingungen eines anarchischen internationalen Systems wurde Krieg als ein rationales Instrument der Politik gesehen. Oder um es mit den Worten von Carl von Clausewitz zu sagen: «So sehen wir, dass der Krieg nicht bloss ein politischer Akt, sondern ein wahres politisches Instrument ist, eine Fortsetzung des politi-

schen Verkehrs, ein Durchführen desselben mit anderen Mitteln.»³⁵

Im klassischen Völkerrecht wich die ältere Auffassung, dass Kriege nur aus gerechten Gründen geführt werden dürfen (*bellum iustum*) einem instrumentellen Verständnis, welches den Krieg, ohne moralisch oder politisch zu werten, als einen von zwei möglichen Rechtszuständen im Verkehr zwischen den Staaten ansah. Die Wertneutralität des Völkerrechts machte es möglich, den Zustand des Krieges ohne Rücksicht auf Kriegsschuld oder gerechten Kriegsgrund rechtlich zu normieren, um Unbeteiligte zu schützen und die Wirkung der

25) Es sind auch andere Klassifikationen denkbar. So schlägt etwa Grewe (1988), sich – realgeschichtlich – an der vorherrschenden Macht auf dem europäischen Kontinent orientierend, eine Einteilung vor, welche die Epoche von 1648 bis 1815 als französisches Zeitalter, die Epoche von 1815 bis 1919 als englisches Zeitalter bezeichnet. Da während der ganzen Epoche von 1648 bis 1919 ein einheitliches Souveränitätsverständnis vorherrschte, wird im Rahmen dieser Arbeit der gebräuchlicheren Periodisierung gefolgt, welche den gesamten Zeitraum als klassisch bezeichnet (Dahm/Delbrück/Wolf- rum 1989, S. 22).

26) Diese Staaten wurden, da sie dem europäischen Kulturkreis entstammten, als «europäische Staaten» angesehen. In dieser Auffassung von Mitgliedschaft in der Völkerrechtsgemeinschaft lebte der alte Gedanke des christlichen Abendlandes fort. Die Aufnahme von ausserhalb des christlich-abendländischen Kulturkreises stehenden Staaten erfolgte ausdrücklich als «Aufnahme in das europäische öffentliche Recht». Vgl. dazu Kimminich 1990, S. 70 f.

27) Ebenda, S. 71.

28) Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen. In: Randelzhofer 2004, S. 131–142.

29) Kimminich 1990, S. 344.

30) Im klassischen Völkerrecht spielte das Individuum keine Rolle. Es wurde durch seinen Staat mediatisiert. Dieser war auch zuständig für den Schutz seiner Staatsangehörigen.

31) Dazu ausführlicher: Krasner 1999, S. 20 f.

32) Jackson 1990, S. 6 (Hervorhebung im Original).

33) Verdross, Simma 1984, S. 61.

34) Obwohl das Friedensinstrument von Münster noch eine Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung und eine Verpflichtung, gemeinsam gegen Rechtsbrecher einzuschreiten, vorgesehen hatte, gerieten beide Instrumente bald in Vergessenheit. Vgl. dazu: Verdross, Simma 1984, S. 62.

35) Clausewitz 1990, S. 34.

Kriegshandlungen möglichst einzudämmen.³⁶ Dieses Recht im Kriege (*ius in bello*), das seinen Niederschlag in den Genfer³⁷ und in den Haager Konventionen³⁸ fand, stellte einen ersten Ansatz zur Humanisierung der Kriegführung dar. Daneben liessen sich gegen Ende der klassischen Epoche auch Bestrebungen beobachten, die Gewaltanwendung zu beschränken und Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung, wie etwa den heute noch bestehenden Haager Ständigen Schiedsgerichtshof zu schaffen suchten.³⁹

Die klassische Souveränitätskonzeption lässt sich abschliessend wie folgt umreissen: Die Staaten als Träger der Souveränität waren die primären Akteure des Völkerrechts. Bindende Normen konnten nur mit ihrer Zustimmung geschaffen werden. Dabei sollte das Prinzip der Nichteinmischung die Respektierung sowohl der inneren als auch äusseren Souveränität sicherstellen. Da das anarchische internationale System weder für die Sicherstellung der rechtlichen Ansprüche noch die friedliche Lösung von Konflikten Gewähr bot, waren die Staaten gezwungen, ihre Ansprüche selbst durchzusetzen. Aus diesem Grunde umfasste die Souveränität auch das Recht zum Krieg. Dennoch darf nicht gefolgert werden, dass in der klassischen Epoche eine absolute Souveränitätskonzeption vorherrschte. Die Praxis ist stets von der Existenz einer verbindlichen Rechtsordnung ausgegangen. Die Auffassung der Staaten, durch das Völkerrecht eingeschränkt zu sein, kam insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass selbst während des 19. Jahrhunderts die Regeln der Reziprozität, von Treu und Glauben sowie der Staatenverantwortlichkeit anerkannt waren.⁴⁰

DIE MODERNE SOUVERÄNITÄTS-KONZEPTION

Das klassische Völkerrecht hatte ein wertneutrales Gefüge geschaffen für den Verkehr von souveränen Staaten in Krieg und Frieden auf der Grundlage der gegenseitigen Achtung der territorialen Unversehrtheit und Unabhängigkeit.⁴¹ Zunächst hatte die Westfälische Ordnung die Form einer «nichtorgani-

sierten Gemeinschaft».⁴² Die 1815 geschaffene Heilige Allianz stellte einen ersten Versuch zu einer stärkeren Organisation des Systems dar. Dabei sorgte eine Pentarchie von Grossmächten (Grossbritannien, Frankreich, Österreich, Preussen und Russland) für die Erhaltung des Machtgleichgewichts in Europa (das sogenannte europäische Konzert). Grundprinzip des europäischen Konzerts war, dass jeder Machtzuwachs einer Grossmacht durch einen entsprechenden Machtzuwachs der anderen Grossmächte auszugleichen war. Dieses System konnte nur funktionieren, solange ausserhalb Europas Kompensationsräume vorhanden waren und alle Grossmächte ein Interesse an seiner Bewahrung hatten. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts waren mit dem preussischen Streben nach Vorherrschaft und dem Abschluss des Rennens um die letzten weissen Flecken auf dem Globus alle Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung des europäischen Konzerts weggefallen. Im Ersten Weltkrieg fand schliesslich die klassische Epoche des Völkerrechts ihren Abschluss.⁴³

Aufgrund der Erfahrungen des Ersten Weltkriegs begann sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass Krieg unter den Bedingungen der Industriekultur eine existentielle Gefahr für die ganze Menschheit darstellt. Die ungeheuren Verwüstungen, die ein mit modernen Mitteln geführter Krieg mit sich bringt, stellen die Funktionalität und Rationalität des Krieges an sich in Frage. Aufgrund dieser Tatsache sahen sich das Völkerrecht und die Theorien der Internationalen Beziehungen mit der Notwendigkeit konfrontiert, neue Formen des zwischenstaatlichen Verkehrs und des Konfliktmanagements zu finden. Der Übergang vom klassischen zum modernen Völkerrecht vollzog sich in mehreren Etappen. Dabei trat an die Stelle der blossen Koordination des zwischenstaatlichen Verkehrs eine Kooperation zwischen den Staaten, und das *ius ad bellum* wurde durch ein umfassendes Gewaltverbot abgelöst.

ZEITALTER DES VÖLKERBUNDS

Die Schaffung des Völkerbundes stellte einen ersten Versuch der internationalen Gemeinschaft dar, auf die veränderten Verhältnisse nach dem Ersten Weltkrieg zu reagieren. Sein Hauptziel war es, den Weltfrieden zu sichern und die internationale Zusammenarbeit zu fördern.⁴⁴ Die Satzung des Völkerbundes (SVB)⁴⁵ enthielt ein eigentliches Kriegsverhütungsrecht, das auf den Pfeilern der Abrüstung, Schiedssprechung und Sicherheit basierte.⁴⁶ Ausgehend von der Verpflichtung, dass die Mitglieder des Völkerbundes gegenseitig ihre territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit zu respektieren und gegen jeden äusseren Angriff aufrechtzuerhalten hatten (SVB, Art. 10), sollte der Krieg mittels eines Systems der kollektiven Sicherheit verhindert werden. Artikel 11, Absatz 1 der SVB formulierte diesen Gedanken wie folgt: «Es wird ausdrücklich erklärt, dass jeder Krieg und jede Kriegsdrohung, ..., den ganzen Völkerbund angeht, und dass dieser die erforderlichen Massnahmen ergreifen soll, ..., um den Völkerfrieden aufrechtzuerhalten.» Ein Angriff gegen ein einzelnes Mitglied sollte als Angriff gegen alle anderen Mitglieder des Völkerbundes gelten. Im Falle eines solchen Angriffs waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen abubrechen und jeden finanziellen, kommerziellen und persönlichen Verkehr ihrer Staatsangehörigen mit dem Aggressor zu unterbinden (SVB, Art. 16 Abs. 1). Ein generelles Kriegsverbot war zwar in der Satzung des Völkerbundes noch nicht enthalten. Der Grundsatz, dass die Entscheidung für den Krieg nicht mehr ausschliesslich Sache der einzelnen Staaten sei, bedeutete jedoch eine Absage an das *ius ad bellum*.⁴⁷

Obwohl der Völkerbund sich bemühte, das partielle Kriegsverbot zu stärken und auszudehnen, trat das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924, das ein Verbot des Angriffskrieges vorsah und diesen sogar ausdrücklich als «internationales Verbrechen» bezeichnete, nie in Kraft.⁴⁸ Hingegen konnte die Ausweitung des partiellen zu einem generellen Kriegsverbot im Briand-Kellog-Pakt vom 27. August 1928

vollzogen werden.⁴⁹ Darin verpflichteten sich die Vertragsparteien, den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle zu verurteilen, auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen zu verzichten (Art. I.) und Streitigkeiten stets mit friedlichen Mitteln beizulegen (Art. II.). Das Recht zur Selbstverteidigung war vom Kriegsverbot hingegen nicht tangiert. Insgesamt trat die überwiegende Mehrheit der Völkerbundsstaaten dem Briand-Kellog-Pakt bei. Es fehlten nur vier südamerikanische Staaten, die aber untereinander durch den Saavedra-Lamas-Vertrag vom 10. Oktober 1933 ähnliche Verpflichtungen eingegangen waren. Aus diesem Grund wird von der Völkerrechtsliteratur fast einhellig die Meinung vertreten, dass das Kriegsverbot schon vor dem

36) Kimminich 1990, S. 76.

37) 1864 wurde die erste Genfer Konvention angenommen. Das aus historischer Sicht zweite Abkommen war die derzeitige dritte Genfer Konvention aus dem Jahr 1929. Zusammen mit den beiden neuen Abkommen wurden die bestehenden Konventionen 1949 überarbeitet und 1977 durch zwei Zusatzprotokolle ergänzt, welche erstmals Regeln zum Umgang mit Kombattanten in den Kontext der Genfer Konventionen integrieren (Hasse/Müller 2001, S. 28 ff.). Vgl. ausserdem Randelzhofer 2004, S. 721–780, sowie Dunant 1942.

38) Die 13 auf den Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 zwischen den wichtigsten damaligen Mächten abgeschlossenen Abkommen werden als die Haager Konventionen bezeichnet. In ihnen werden die Verfahren, die zulässigen Mittel und Methoden der Kriegführung sowie Regeln für den Umgang mit Personen festgelegt, die an den Kriegshandlungen beteiligt sind. Sie sind grossteils bis heute noch gültig. Vgl. Kimminich 1990, S. 434 und Randelzhofer 2004, S. 605–620 sowie S. 713–720.

39) Verdross, Simma 1984, S. 65.

40) Müller-Wewel 2003, S. 176.

41) Kimminich 1990, S. 76.

42) Verdross, Simma 1984, S. 62.

43) Kimminich 1990, S. 77 ff.

44) Verdross, Simma 1984, S. 66.

45) Satzung des Völkerbundes in: BBL 1919 IV, S. 650–663.

46) Kimminich 1990, S. 84.

47) Ebenda, S. 86.

48) Ebenda, S. 89.

49) Vertrag über die Ächtung des Krieges (Briand-Kellog-Pakt). In: Randelzhofer 2004, S. 603–604.

Zweiten Weltkrieg Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts geworden war.⁵⁰

Die politische Realität stand jedoch in der Zwischenkriegszeit in einem klaren Gegensatz zu den Prinzipien des geltenden – modernen – Völkerrechts. Es war nicht gelungen, eine stabile internationale Ordnung zu schaffen, und auch das zentrale Anliegen des Völkerbundes, die Sicherung des Friedens, war schon vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges gescheitert.⁵¹ Da sich die hochgesteckten Erwartungen nicht erfüllt hatten, sahen zahlreiche Beobachter die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen als eine «Twenty Years Crisis»⁵².

DAS ZEITALTER DER UNO

Obwohl sich das vom Völkerbund begründete System der kollektiven Sicherheit nicht als funktionsfähig erwiesen hatte, wurden nach dem Beginn des Zweiten Weltkrieges neue Pläne für eine neue – wirksamere – Weltorganisation gefasst.⁵³ Mit der Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen (im Folgenden UNC)⁵⁴ am 26. Juni 1945 in San Francisco begann die zweite Epoche des modernen Völkerrechts. Durch sie wurde das klassische Völkerrecht, das wegen des Versagens des Völkerbundes wieder aufgelebt war, zur Ordnung der neu organisierten Staatengemeinschaft umgestaltet. Da zwischenzeitlich praktisch alle Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen (im Folgenden UNO) geworden sind, ist die UNC zur Grundordnung des gegenwärtigen universellen Völkerrechts aufgerückt.⁵⁵ Aus diesem Grund ist sie auch für die Formulierung des neuen Souveränitätsverständnisses von ausschlaggebender Bedeutung.

Die UNC entfaltet eine Friedensordnung und markiert den Übergang vom koordinativen zum kooperativen Völkerrecht. Oberstes Ziel der UNO ist die Wahrung oder gegebenenfalls die Wiederherstellung des Weltfriedens mittels kollektiver Massnahmen.⁵⁶ Daneben sollen freundschaftliche, auf der Achtung der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen gefördert werden.⁵⁷ Die UNO

will die internationale Zusammenarbeit ausbauen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, kultureller und humanitärer Art zu lösen. Dabei gilt ihr besonderes Augenmerk der Einhaltung der Menschenrechte.⁵⁸

Nach den Zielen formuliert die UNC in Artikel 2 auch die Grundsätze, die für die Weltorganisation gelten sollen. Dabei wird zunächst das Prinzip festgelegt, dass die souveräne Gleichheit ihrer Mitglieder die Grundlage der UNO bildet.⁵⁹ Weiters werden die Staaten zur Erfüllung der sich aus der UNC ergebenden Pflichten,⁶⁰ der friedlichen Austragung aller Streitfälle,⁶¹ zur Beachtung des allgemeinen Gewaltverbots⁶² und zur Unterstützung der Zwangsmassnahmen der UNO⁶³ verpflichtet. Daneben müssen sie auch dafür Sorge tragen, dass auch die Nichtmitgliedstaaten die Grundsätze zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit beobachten.⁶⁴ Schliesslich wird festgehalten, dass sich die UNO nicht in die inneren Angelegenheiten der Staaten einmischen darf.⁶⁵

Das Entscheidungsverfahren in den beiden wichtigsten Organen der UNO, der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat, spiegelt das Bestreben wider, einen Ausgleich zwischen völliger Gleichbehandlung der Staaten und der Berücksichtigung der politisch relevanten Machtstrukturen zu finden.⁶⁶ Das Versagen des Völkerbundes bei der Friedenssicherung war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass Massnahmen nur von allen Mitgliedern einstimmig (mit Ausnahme des Aggressors) ergriffen werden konnten. Um im Notfall schnell und effizient handeln zu können, haben die Mitgliedstaaten der UNO dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen.⁶⁷ Dieses Organ umfasst fünf ständige (Volksrepublik China, Grossbritannien, Frankreich, Russland sowie die USA) und zehn nicht-ständige Mitglieder, die für zwei Jahre gewählt sind.⁶⁸ Der Sicherheitsrat fasst seine Beschlüsse mit Mehrheitsentscheid, dabei müssen mindestens neun der 15 Mitglieder zustimmen, darunter alle ständigen Mitglieder.⁶⁹ Die Beschlüsse des Sicherheitsrats sind für alle Mitgliedstaaten bindend.⁷⁰ Der Sicherheitsrat, insbe-

sondere die Institution der fünf ständigen Mitglieder, führt ein gewisses hierarchisches Element in die UNO ein, das von der strikten Gleichheit der Mitglieder abweicht. Demgegenüber ist die Generalversammlung der UNO paritätisch organisiert, und alle Mitglieder verfügen über eine Stimme.⁷¹ Die Generalversammlung kann alle Fragen und Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der UNC fallen, erörtern und – rechtlich nicht verbindliche – Empfehlungen an die UN-Mitglieder oder den Sicherheitsrat richten.⁷² Dabei entscheidet die Generalversammlung bei wichtigen Fragen mit Zwei-Drittels-Mehrheit und in allen anderen Fällen mit einfacher Mehrheit.⁷³ Die hier geschilderte Möglichkeit, völkerrechtliche Beschlüsse mit Mehrheitsentscheid zu fassen, stellt eine weitere Einschränkung der klassischen Souveränitätskonzeption dar.⁷⁴ Allerdings muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die im Rahmen der UNO beobachtbare Verringerung der inhaltlichen Reichweite der Souveränität mit einer Stärkung der Teilhaberechte und des internationalen Schutzes einhergeht.⁷⁵

Die Entwicklung der Souveränitätskonzeption wurde neben der Schaffung der UNO auch durch die Dekolonialisierung beeinflusst. Zwischen 1946 und 2002 erlangten mehr als 100 ehemalige Kolonien die staatliche Unabhängigkeit.⁷⁶ Die UNO selbst hat dazu beigetragen, dass dieser Prozess trotz aller Schwierigkeiten zu einem erfolgreichen Ende geführt werden konnte. Dabei war der Keim für die Dekolonialisierung schon in der UNC von 1945 angelegt, welche die Kolonialmächte verpflichtete, die Kolonien zur Unabhängigkeit zu führen.⁷⁷ Es war insbesondere die Generalversammlung, die mittels

55) Verdross, Simma 1984, S. 72.

56) UNC, Art. 1, Ziff. 1.

57) UNC, Art. 1, Ziff. 2.

58) UNC, Art. 1, Ziff. 3.

59) UNC, Art. 2, Ziff. 1.

60) UNC, Art. 2, Ziff. 2.

61) UNC, Art. 2, Ziff. 3.

62) UNC, Art. 2, Ziff. 4.

63) UNC, Art. 2, Ziff. 5.

64) UNC, Art. 2, Ziff. 6.

65) UNC, Art. 2, Ziff. 7.

66) An dieser Stelle sollen nur die wichtigsten souveränitätsrelevanten Merkmale der UNO näher betrachtet werden. Für einen Überblick über den Aufbau, die Haupt- und Nebenorgane sowie die Funktionsweise der UNO vgl. etwa Wolf 2005; Unser 2004; Fasulo 2003; Ziring, Riggs, Plano 2005.

67) UNC, Art. 24, Abs. 1.

68) UNC, Art. 23, Abs. 1.

69) UNC, Art. 27, Abs. 3.

70) UNC, Art. 25.

71) UNC, Art. 9, Abs. 1.

72) Vgl. UNC, Art. 10. Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang den Vorrang des Sicherheitsrats bei den Fragen zu beachten, die die Wahrung des Weltfriedens betreffen (Art. 12 Abs. 1 und Art. 24, Abs. 1 UNC).

73) UNC, Art. 18, Abs. 2.

74) Die klassische Souveränitätskonzeption ging noch davon aus, dass souveräne Staaten nur nach Massgabe ihrer Zustimmung rechtlich gebunden werden konnten, weshalb sich in der politischen Praxis der Grundsatz entwickelte, dass völkerrechtliche Beschlüsse einstimmig zu fassen seien (Müller-Wewel 2003, S. 217 f.).

75) Fassbender 2004, S. 8.

76) Generell lässt sich die Geschichte der Dekolonialisierung in drei Phasen zusammenfassen: In der ersten Phase (1946–1955) erlangten die europäischen und japanischen Kolonien in Asien die Unabhängigkeit. In der zweiten Phase (1956–1964) zerfielen das französische und belgische Kolonialreich vollständig und das britische in Afrika fast vollständig. In der dritten Phase (nach 1965) zerfiel das portugiesische Kolonialreich, zudem erlangten zahlreiche Protektorate und die meisten heute unabhängigen Inselstaaten ihre volle Souveränität (davon war v.a. Grossbritannien betroffen). Der Vollständigkeit halber sei noch auf den Zerfall der UdSSR, der zur Entstehung von 15 neuen Staaten führte, das Auseinanderbrechen Jugoslawiens, aus dem 5 Staaten hervorgingen, sowie die Erlangung der Unabhängigkeit von Osttimor verwiesen (Exenberger 2000, S. 14–15).

77) UNC, Art. 73.

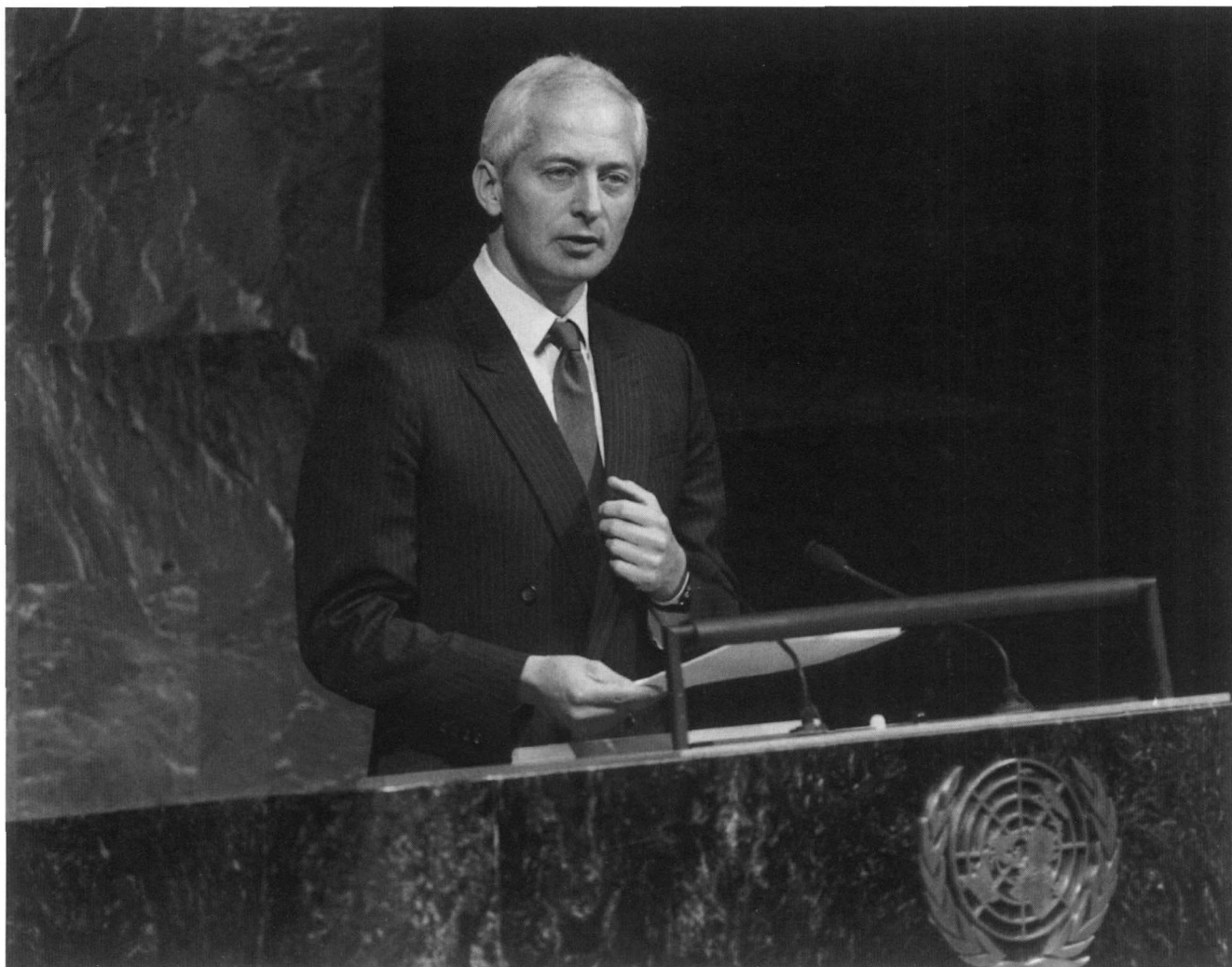
50) Kimminich 1990, S. 90.

51) Müller-Wewel 2003, S. 69.

52) Grewe 1995, S. 841.

53) Verdross, Simma 1984, S. 70.

54) Charta der Vereinten Nationen (26. Juni 1945). In: Randelzhofer 2004, S. 1–24.



Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein spricht anlässlich der 46. Generalversammlung der UNO in New York am 26. September 1991. Der Fürst von Liechtenstein hatte sich entscheidend für den UNO-Beitritt seines Landes engagiert. Dieser Beitritt erfolgte 1990 und stellte eine wichtige Bestätigung der liechtensteinischen Souveränität dar.



Claudia Fritsche wurde im September 1990 von Fürst Hans-Adam II. zur ersten ständigen Vertreterin Liechtensteins bei der UNO ernannt. Sie übte diese Funktion bis zu ihrer Ernennung zur residierenden Botschafterin Liechtensteins mit Sitz in Washington im Jahr 2002 aus. Hier im Bild aus dem Jahr 1991 spricht Claudia Fritsche vor der UNO-Generalversammlung in New York.

zahlreicher Resolutionen⁷⁸ wesentlich zur Auflösung des Systems des Kolonialismus beigetragen hat. Nach einer kurzen Kontroverse in den 1960er Jahren setzte sich in der Völkerrechtslehre die Meinung durch, dass die neu unabhängig gewordenen Staaten in Asien und Afrika nicht automatisch an das allgemeine Völkerrecht gebunden werden können, sondern nur Kraft eigenen Willens. In der Praxis hat sich aber bald herausgestellt, dass die neuen Staaten das allgemeine Völkerrecht respektierten und in völliger Gleichberechtigung mit den alten Ländern an dessen Weiterentwicklung mitwirkten. Hinsichtlich der hier interessierenden Souveränität war die Haltung der neuen Staaten von einer gewissen Ambivalenz geprägt.⁷⁹ Einerseits pochten sie auf die völlige Gleichheit der Staaten und die Respektierung ihrer Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit.⁸⁰ Andererseits betonten sie die Verpflichtung der Völkergemeinschaft zur Zusammenarbeit und die Notwendigkeit, den ärmeren und unterentwickelten Staaten Entwicklungshilfe zu leisten.⁸¹

Neben der Dekolonialisierung führte insbesondere auch das Wachstum der internationalen Organisationen zu einer Expansion der Völkerrechtssubjekte. Zwischen 1984 und 2000 hat sich die Zahl der intergouvernementalen internationalen Organisationen fast verfünffacht und betrug gemäss Angaben der Union of International Associations 6415. Im gleichen Zeitraum ist hingegen die Zahl der nichtstaatlichen internationalen Organisationen fast explosionsartig von knapp 7000 auf fast 44 000 angewachsen.⁸² Natürlich besitzen nicht alle (intergouvernementalen) internationalen Organisationen die Völkerrechtssubjektivität.⁸³ Es sind die Staaten, die – mittels eines multilateralen Vertrages – festlegen können, ob und in welchem Umfang die von ihnen geschaffenen internationalen Organisationen völkerrechtlich verkehrsfähig sind.⁸⁴ Die Skala reicht dabei von Organisationen ohne völkerrechtliche Verkehrsfähigkeit bis hin zu den supranationalen Organisationen, die über eigenständige Entscheidungsbefugnisse verfügen.⁸⁵

Aber die steigende Anzahl der internationalen Akteure deutet auf eine strukturelle Änderung der

internationalen Politik hin, die analog zur innerstaatlichen Entwicklung verläuft, bei welcher sich beobachten lässt, dass sich die Formen staatlichen Handelns von hierarchischen zu kooperativeren Formen verschoben haben («governance versus government»).⁸⁶ Die Anliegen der einzelnen Länder lassen eher in Kooperation mit anderen Staaten oder nicht-staatlichen Akteuren als – traditionell – hoheitlich durchsetzen.⁸⁷ Diese Entwicklung wird akzentuiert durch das Verhalten und die Verhandlungsmacht transnationaler Konzerne, die aufgrund ihrer ökonomischen Potenz den Staaten einen Standortwettbewerb aufzwingen können. Dabei nimmt die Rolle der Staaten in der internationalen Politik ab, was tendenziell wiederum den Wert der Souveränität mindert.

Die bereits beschriebene Zunahme der Völkerrechtssubjekte ging einher mit einer Expansion in inhaltlicher Hinsicht. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind in allen Regelungsbereichen wesentliche Neuerungen eingetreten. Heute gibt es praktisch keine Materien mehr, die prinzipiell dem Völkerrecht verschlossen wären. Dieses deckt praktisch die gleichen Bereiche ab wie das innerstaatliche Recht, allerdings ohne in der Regel dessen Regelungstiefe zu erreichen. Neue, bedeutende Entwicklungen stellen etwa die Regeln zur Durchsetzung der Menschenrechte und das internationale Umweltrecht dar.⁸⁸ Diese Sachgebiete sind tendenziell geeignet, sowohl die innere als auch die äussere Souveränität der Staaten einzuschränken. In diesem Zusammenhang ist vereinzelt schon die Meinung vertreten worden, dass aufgrund des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes das Individuum – zumindest partielle – Völkerrechtssubjektivität erlangt habe. Diese Ansicht wird jedoch von der herrschenden Lehre abgelehnt.⁸⁹ Hingegen hat der Ausbau der Instrumente zum Schutz der Menschenrechte – wie zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention⁹⁰ – zu einer Einschränkung innerstaatlicher Handlungsmöglichkeiten und damit auch zur Begrenzung der inneren Souveränität geführt. Auch im Hinblick auf die Regelungstendenz lassen sich Veränderungen feststellen. Neben dem bis anhin existierenden Koexis-

tenzvölkerrecht, das sich auf wenige Felder, insbesondere die Abgrenzung der staatlichen Souveränitätsbereiche und die Regelung des zwischenstaatlichen Verkehrs beschränkt hatte, entfaltet sich immer mehr ein Völkerrecht, das auf die Kooperation zwischen den einzelnen Staaten, sei es beispielsweise im Bereich der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen, der Entwicklungshilfe sowie des Umweltschutzes abzielt. Dabei gehen die völkerrechtlichen Regelungen zunehmend über die staaten-individualistische Konzeption des klassischen Völkerrechts hinaus und umfassen sowohl wirtschaftliche als auch soziale Komponenten, die eine verstärkte Solidarität unter den Staaten anvisieren. Diese Entwicklung scheint für optimistische Beobachter auf die Entstehung einer Weltgesellschaft hinzudeuten.⁹¹

Schliesslich gilt es, noch auf ein letztes Phänomen hinzuweisen, das von Bedeutung ist für das moderne Souveränitätsverständnis: den Regionalismus, insbesondere die europäische Integration. Trotz der Universalität des modernen Völkerrechts wäre es irrig anzunehmen, dass alle Entwicklungstendenzen weltweit gleichmässig verliefen. Hierfür sind die Bestimmungsfaktoren der einzelnen Staaten, insbesondere ihre Vergangenheit und ihre aktuelle Interessenslage, allzu verschieden. Allenfalls lassen sich Staaten mit annähernd gleichen Entwicklungstendenzen und ähnlichen Interessenlagen zu grösseren Gruppen (Regionen) wie etwa Europa, euro-atlantische Staatengemeinschaft, Schwarzafrika, südostasiatische Staaten, Südamerika, Entwicklungsländer etc. zusammenfassen.⁹² Die UNO ist bestrebt, den Regionalismus für die Förderung der Rechtsentwicklung in solchen Bereichen zu nutzen, in denen auf globalem Niveau noch keine oder nur geringe Fortschritte erzielt werden konnten, um der Realisierung ihrer Ziele wenigstens auf regionaler Ebene näher zu kommen. Der Regionalismus birgt jedoch auch Gefahren in sich, könnte doch eine zu starke Vertiefung regionaler Rechtsgemeinschaften die Einheit des Völkerrechts, das die Grundvoraussetzung für die Erfüllung der Friedensfunktion bildet, aushöhlen.⁹³

Im Rahmen regionaler Organisationen können Integrationsniveaus erreicht werden, die viel höher liegen als bei den «gewöhnlichen» internationalen Organisationen, was grundsätzlich auch zu einer stärkeren Einschränkung der Souveränität führt. Die EU als bekanntestes Beispiel für eine regionale supranationale Organisation erreicht ein bis anhin unbekanntes Ausmass an politischer Integration.

78) In diesem Zusammenhang ist insbesondere die sog. «Entkolonialisierungs-Resolution» (A/Res 1514) vom 20. Dezember 1960 von grosser Bedeutung, in welcher feierlich die Notwendigkeit verkündet wurde, den Kolonialismus in allen Erscheinungsformen schnell und bedingungslos zu beenden.

79) Knieper 1991, S. 44.

80) Vgl. A/RES 3281 (XXIX), Chapter 1.

81) Vgl. etwa A/RES 1515 (XV), 3201 (S-VI), 3202 (S-VI).

82) Pállinger 2005, S. 23.

83) Die nichtstaatlichen internationalen Organisationen verfügen über keine eigenständige Völkerrechtssubjektivität. Hingegen können sie sich unter bestimmten Bedingungen bei der UNO registrieren lassen und im Rahmen des Art. 71 UNC bei der Arbeit des Wirtschafts- und Sozialrats mitwirken.

84) Kimminich 1990, S. 185.

85) Supranationale Organisationen entstehen wie andere Staatenverbindungen auch durch multilaterale völkerrechtliche Verträge (Gründungsvertrag), in denen die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Souveränitätsrechte auf die Organisation übertragen und ihr die Möglichkeit einräumen, im Rahmen ihrer eigenen Organe, unabhängig von den Mitgliedstaaten, verbindliche Beschlüsse zu fassen (Kimminich 1990, S. 196). Allerdings bleibt anzumerken, dass diese Eigenschaften im Bereich des völkerrechtlichen Organisationsrechts nicht neuartig sind und dass sich deshalb die Supranationalität nur aus der Intensität und Kumulation dieser Eigenschaften ergeben kann (Jänicke 1962, S. 425).

86) Benz 2004, S. 17.

87) Walter 1998, S. 7 ff.

88) Müller-Wewel 2003, S. 72.

89) Kimminich 1990, S. 218.

90) Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (4. November 1950). In: Randelzhofer 2004, S. 175–177.

91) Müller-Wewel 2003, S. 73.

92) Der Terminus «Regionalismus» wird in der völkerrechtlichen Literatur in diesem Sinne verwendet.

93) Kimminich 1990, S. 106.

Dabei steht der «harte Kern» des Europarechts als eine Rechtsmasse eigener Art «zwischen» dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten und dem Völkerrecht. In den Bereichen, in denen die Mitglieder ihre Kompetenzen an die Union abgetreten haben, geht das Gemeinschaftsrecht den mitgliedstaatlichen Regelungen vor. Dabei unterstreichen die selbständigen Handlungsmöglichkeiten der EU-Organen (notfalls mit Mehrheitsentscheidungen) die Eigenständigkeit, die der Gemeinschaft gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten zukommt.⁹⁴ Eine derartig starke völkerrechtliche Bindung ist nur vereinbar mit der Souveränität, weil die Mitgliedstaaten gemäss Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union⁹⁵ weiterhin «Herren der Verträge» bleiben. Da die EU selbst auf verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen beruht, die von den Vertragsteilnehmern freiwillig eingegangen wurden, sind die Verträge – im Prinzip – auch kündbar. Aus diesem Grunde erfolgt eine allfällige Übertragung der Souveränitätsrechte nur so lange, wie es dem Willen des betreffenden Mitgliedstaates entspricht. Daneben setzt auch das Demokratieprinzip einer allzu weitgehenden Integration Grenzen, müssen doch substantielle Bereiche und Aufgaben bei den Mitgliedstaaten verbleiben.⁹⁶

DIE ESSENZ DER MODERNEN SOUVERÄNITÄTSKONZEPTION

Nach der Darstellung der unterschiedlichen souveränitätsrelevanten Aspekte des modernen Völkerrechts sollen an dieser Stelle die verschiedenen Entwicklungslinien zusammengeführt und die Essenz der modernen Souveränitätskonzeption herausgearbeitet werden. Die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der neuen Souveränitätskonzeption liegen im ambivalenten Wesen der Souveränität, welche sich im Spannungsfeld zwischen Recht und Macht befindet. Dies führt dazu, dass – je nach Standpunkt der Beobachterin oder des Beobachters – ein und dasselbe Phänomen absolut unterschiedlich bewertet werden kann. Das moderne Völkerrecht lässt sich einerseits als neues Stadium

der internationalen Beziehungen deuten, welches den Übergang vom Koordinations- zum Kooperationsrecht markiert. Andererseits kann aber die Existenz des Völkerrechts mit dem Argument, eine bestimmte internationale Ordnung spiegle bloss die aktuelle Machtverteilung und die Interessen der dominierenden Grossmächte in einem System wider, in Frage gestellt werden. Diese Widersprüche lassen sich nicht gänzlich ausräumen. Deshalb soll im Folgenden zunächst die normative Souveränitätskonzeption, wie sie sich aus der Entwicklung des Völkerrechts herleiten lässt, skizziert und anschliessend auf die entgegenstehenden Positionen verwiesen werden.

Auch im modernen Völkerrecht spielt die Souveränität eine wichtige Rolle. So gründet etwa die UNO explizit auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten. Diese umfasst u.a. die territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit und ein Interventionsverbot. Überdies impliziert die Tatsache, dass nur Staaten Mitglied der UNO werden können, dass diese, trotz der zunehmenden Zahl der nicht-staatlichen Völkerrechtssubjekte, auch weiterhin als die wichtigsten Akteure im Völkerrecht anzusehen sind. Auch das Prinzip, dass Völkerrecht nur durch Konsens zwischen den Staaten erzeugt werden kann, behält im Regelfall seine Gültigkeit (aber vgl. unten). Damit erscheint diese Bestimmung der Souveränität auf den ersten Blick als Fortschreibung der klassischen Konzeption. Sie muss jedoch aus einem veränderten internationalen Umfeld heraus gedeutet werden: Die im modernen Völkerrecht beobachtbare Tendenz zum Übergang von der reinen Koordination des zwischenstaatlichen Verkehrs zur Kooperation lässt sich als Entwicklung hin zu einer internationalen Gemeinschaft interpretieren. Damit lässt sich auch die Tatsache erklären, dass die UNO-Generalversammlung nicht dem Prinzip der Einstimmigkeit folgt. Überdies wird im Rahmen der UNO für die Aufrechterhaltung ihrer Handlungsfähigkeit und um den machtpolitischen Realitäten Rechnung zu tragen, von der strikten Gleichbehandlung der Staaten abgewichen (vgl. Mitgliedschaft im Sicherheitsrat).

Vor dem Hintergrund der Entstehung einer internationalen (Rechts-)Gemeinschaft ist auch die Tatsache zu sehen, dass die Aufrechterhaltung des Friedens zur Hauptaufgabe der UNO geworden ist. Dabei ist die Pflicht zur Erhaltung des Friedens zur Grundnorm der gesamten Völkerrechtsordnung geworden.⁹⁷ Als wichtigste Konsequenz daraus ergibt sich, dass das *ius ad bellum* als Attribut der Souveränität hinfällig geworden ist und die Staaten verpflichtet sind, ihre Konflikte friedlich beizulegen. Um diese Postulate auch zu verwirklichen, sieht die UNC auch die Schaffung entsprechender Mechanismen vor.⁹⁸ Die zunehmende Vergesellschaftung der internationalen Beziehungen drängt somit auch das Selbsthilfeprinzip zurück.

Die zunehmende Interdependenz und die Einsicht, dass wichtige Probleme wie die Armutsbekämpfung, die Schaffung einer gerechten Weltwirtschaftsordnung, die Bekämpfung der Umweltprobleme oder die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung nur gemeinschaftlich bewältigt werden können, hat zur Aushöhlung des Territorialitätsprinzips unter gleichzeitiger Steigerung der internationalen Zusammenarbeit geführt. Dabei haben sich sowohl Regelungsbereich als auch Regelungsdichte völkerrechtlicher Verträge ausgeweitet. Zudem lassen sich insbesondere im Bereich des Menschenrechtsschutzes und im Rahmen regionaler Integrationsprojekte weitgehende Einschränkungen der inneren Souveränität beobachten. Dass diese Entwicklungen als souveränitätspolitisch noch zulässig erachtet werden, deutet darauf hin, dass die Impermeabilitätsdoktrin des klassischen Völkerrechts, wonach der souveräne Staat wesensnotwendig die einzige Quelle hoheitlicher Gewalt auf seinem Gebiete ist und für sein Staatsgebiet einen ausschliesslichen Herrschaftsanspruch erhebt, brüchig geworden ist.⁹⁹ Der Völkerrechtler Eberhard Menzel hat diesen Trend mit der Formel «von der Souveränität zur Permeabilität des Staates» umrissen.¹⁰⁰

Die hier dargestellte moderne Souveränitätskonzeption wird jedoch von verschiedener Seite hinterfragt. Die Blockade des Sicherheitsrates während des Kalten Krieges hat dazu geführt, dass sich

das Friedenserhaltungssystem der UNO nie vollständig entfalten konnte. Auch in neuerer Zeit tendieren verschiedene Staaten, wie etwa die beiden ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates China und Russland, zu einer sehr souveränitätsfreundlichen Haltung, welche weiterhin auf der Impermeabilität der inneren Souveränität besteht. Die jüngeren Länder Afrikas und Asiens beharren ebenfalls auf der Respektierung ihrer Souveränität. Aus diesem Grunde vertreten einige Autoren die Meinung, das neue Völkerrecht und damit auch die neue Souveränitätskonzeption beruhe auf der unzulässigen Verallgemeinerung der europäischen Entwicklungen. Neben diesen Argumenten, welche die Entstehung einer neuen Souveränitätskonzeption mehr oder weniger stark hinterfragen, gibt es auch Ansichten, wie sie etwa von den Vertretern der neo-realistischen Schule der Internationalen Beziehungen vertreten werden, die die Existenz bzw. Verbindlichkeit des Völkerrechts generell verneinen und die internationale Ordnung als blossen Ausfluss des Machtkampfs zwischen den Grossmächten begreifen: Demgemäss ist eine irgendwann bestehende internationale Ordnung bloss das Nebenprodukt des eigennützigen Verhaltens der Grossmächte. Dabei stellen die konkreten Ausprägungen des Systems die ungewollte Konsequenz des Wettbewerbs um Sicherheit zwischen den Grossmächten dar und sind nicht das Resultat der Zusammenarbeit von Staaten, die den Frieden verwirklichen wollen.¹⁰¹

94) Oppermann 2005, S. 139.

95) Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2002/C 325/5.

96) Diese Ansicht wird explizit vom deutschen Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 vertreten.

97) Kimminich 1990, S. 109.

98) UNC, Kapitel VI.–VIII.

99) Müller-Wewel 2003, S. 220 f.

100) Menzel 1973, S. 410.

101) Mearsheimer 2001, S. 49.

Diesen Einwänden lässt sich entgegenhalten, dass die Gültigkeit des Völkerrechts von der Rechtsüberzeugung und nicht vom faktischen Handeln der Staaten abhängig ist: In den Kriegen um die Jahrtausendwende haben alle beteiligten Regierungen versucht, ihre Handlungsweise mit der UNC zu rechtfertigen.¹⁰² Der Internationale Gerichtshof hat zu dieser Frage festgehalten:

*Wenn ein Staat in einer Weise handelt, die dem ersten Anschein nach unvereinbar mit den anerkannten Regeln ist, aber sein Verhalten damit rechtfertigt, dass er sich auf Ausnahmen oder Rechtfertigungsgründe beruft, die in der Regel selbst enthalten sind, dann bedeutet dieses Verhalten – gleichgültig ob dieses Verhalten des Staates nun wirklich gerechtfertigt ist oder nicht – eher eine Bestätigung denn eine Schwächung dieser Regel.*¹⁰³

Gestützt auf diese Aussage wird hier die Position vertreten, dass solange die UNC von den Mitgliedern der Weltorganisation als verbindlich anerkannt wird und die in ihr und zahlreichen anderen Dokumenten der UNO postulierten Prinzipien von den meisten Staaten auch befolgt werden, durchaus von der Entstehung eines neuen Völkerrechts und einer neuen Souveränitätskonzeption gesprochen werden kann, auch wenn die Entwicklung der Völkerrechtslehre der realen Politik vorausseilt.

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

Nach der Darstellung des modernen Souveränitätskonzepts werden in diesem Kapitel einige aktuelle Entwicklungen aufgezeigt. Konkret sollen die souveränitätsrelevanten Auswirkungen 1. der Globalisierung, 2. der Entstehung eines *ius cogens* und einer obligatorischen Gerichtsbarkeit, 3. der humanitären Interventionen sowie 4. der präemptiven Selbstverteidigung skizziert werden.

GLOBALISIERUNG

Seit der Mitte der 1990er Jahre hat der Begriff der Globalisierung Eingang in die öffentliche Debatte gefunden. Dieses Phänomen lässt sich am besten als kontinuierlicher Vernetzungsprozess von verschiedenen, weltweit stattfindenden Ereignissen in den Bereichen Wirtschaft, Technik, Politik und Umwelt mit gegenseitigen Auswirkungen begreifen.¹⁰⁴ Dieser Prozess betrifft die Gesellschaft als Ganzes. Die gesteigerte Mobilität von Gütern und Kapital sowie die sofortige, weltweite Verfügbarkeit von Informationen überbrücken die geographischen Distanzen. Dabei entsteht ein Weltbinnenmarkt, der den Staaten einen Standortwettbewerb aufzwingt. Wachsende Interdependenz, kulturelle und soziale Austauschprozesse führen zur Entstehung einer Weltgesellschaft (*global village*). Gleichzeitig steigen auch die Herausforderungen, die nur im globalen Rahmen bewältigt werden können. Dies führt zur Entstehung einer Risikogemeinschaft. Schliesslich bewirkt der wissenschaftliche und technische Fortschritt, dass Wissen zur wichtigsten Ressource wird (Wissensgesellschaft).¹⁰⁵

Die geschilderten Entwicklungen führen dazu, dass alle Staaten der Erde stärker miteinander verflochten sind und immer aussenabhängiger werden. Dabei klaffen politische Gestaltungs- und Verantwortungsräume auf der einen und wirtschaftliche und ökologische Wirkungsräume auf der anderen Seite auseinander, so dass die demokratische Legitimation der Politik ins Leere läuft.¹⁰⁶ Die bis anhin bestehende – paradigmatische Kongruenz – von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht erodiert.¹⁰⁷ Die Nationalstaaten verlieren an Handlungsautonomie gegen innen und aussen und können die grenzüberschreitenden Bewegungen immer weniger kontrollieren.¹⁰⁸ Daraus folgt, dass die Interdependenzsouveränität immer stärker ausgehöhlt wird. Hingegen sind die Aspekte der rechtlichen und der *de-iure*-Souveränität durch die Globalisierung nicht stark betroffen. Generell lässt sich festhalten, dass die Befunde hinsichtlich der Globalisierung uneinheitlich ausfallen: Die Staaten bleiben zwar die wichtigsten internationalen Akteure,

doch wird der Charakter der Souveränität relativiert. Die einzelnen Länder können aber ihre Anliegen immer weniger hoheitlich durchsetzen, deshalb müssen sie häufiger in Verhandlungsprozesse mit anderen Staaten und nicht-staatlichen Akteuren treten. Dabei wird Souveränität vermehrt als Verhandlungsressource eingesetzt, die gegen Gegenleistungen eingetauscht oder zum Schaden der anderen Akteure eingesetzt werden kann.¹⁰⁹ In Zukunft werden – so vermuten einige Autoren – multiple, netzwerkartige Hierarchien vorherrschen, in denen neben die Nationalstaaten andere, zusätzliche Souveräne treten werden.¹¹⁰

IUS COGENS UND OBLIGATORISCHE GERICHTSBARKEIT

Das Aufkommen des *ius cogens* wird häufig als Zeichen für eine grundlegende Veränderung des Völkerrechts gesehen.¹¹¹ Unter den Begriff des *ius cogens* fallen die zwingenden Normen des Völkerrechts, die nicht durch Absprachen im engeren Kreis aufgehoben werden können.¹¹² Die Existenz des *ius cogens* war lange Zeit umstritten und wurde erst in der Wiener Vertragsrechtskonvention (im Folgenden WVRK)¹¹³ von 1969 allgemein anerkannt. Artikel 53 der WVRK besagt, dass Verträge, die im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts (*ius cogens*) stehen, nichtig sind. Mit dieser Bestimmung wird die Vertragsfreiheit und damit auch die rechtliche Souveränität der Staaten eingeschränkt. Sie stellt eine Abkehr vom Grundsatz dar, dass Völkerrecht nur durch Konsens zwischen den Staaten erzeugt werden kann. Die Anerkennung des *ius cogens* beinhaltet implizit die Idee der Existenz einer internationalen Gesellschaft, die über einen eigenen *ordre public* verfügt. Diesem weitreichenden Konzept steht ein beschränkter praktischer Wirkungsbereich entgegen: «Der umfangreichen Literatur zu *ius cogens* steht eine ausgesprochen spärliche Praxis gegenüber ... Abgesehen von diesem Vertragstext (WVRK, Anm. d. Autors) gibt es aber in der Staatenpraxis und in der Rechtsprechung kaum einen Beleg für die

Anwendung des Konzepts.»¹¹⁴ Aus diesem Grunde fällt es schwer, einen Bestand an konkreten Normen – ausserhalb der WVRK – zu identifizieren, die sich unter den Begriff des *ius cogens* subsummieren lassen. Dies wiederum macht es fast unmöglich, die Konsequenzen für die Entwicklung der Souveränitätskonzeption abzuschätzen.

In den letzten Jahren ist es gelungen, über die bestehenden Gerichtsbarkeiten wie den Internationalen Gerichtshof, den Internationalen Seegerichtshof sowie die international bestehende Schiedsgerichtsbarkeit hinaus mit der Einrichtung der Ad-hoc-Tribunale zu Jugoslawien und Ruanda sowie mit der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes (im Folgenden IStGH) ein völkerrechtliches Instrument zur Ahndung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu schaffen. Im Gegensatz zu den beiden Ad-hoc-Tribunalen soll mit dem IStGH eine obligatorische Gerichtsbarkeit verwirklicht werden.¹¹⁵ Die Einführung einer solchen obligatorischen Gerichtsbarkeit ist ein beachtlicher Beitrag zur Verwirklichung globaler Rechtsstaatlichkeit und damit auch zur Zivilisierung der internationalen Bezie-

102) Paech 2004, S. 23.

103) IGH: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. USA)*, 1986 ICJ Reports 14, para. 186, zit. in: Paech 2004, S. 23.

104) Stehr 2003, Kapitel 3.3.

105) Pállinger 2005, S. 20.

106) Brock 1998, S. 42.

107) Mahnkopf 1998, S. 56.

108) Schwerdt 2003, S. 50 ff.

109) Walter 1998, S. 7 ff.

110) Held 1995, S. 233 f.

111) Müller-Wewel 2003, S. 299.

112) Verdross, Simma 1984, S. 328.

113) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (23. Mai 1969) in: Randelzhofer 2004, S. 143–167.

114) Müller-Wewel 2003, S. 301.

115) Varwick 2005, S. 7.

hungen.¹¹⁶ Obwohl einige grosse Staaten wie die USA, die Volksrepublik China und Russland bis anhin das Statut des IStGH nicht unterzeichnet haben, zeugen die 100 Mitglieder dieser Organisation von der weit verbreiteten Akzeptanz zur Anerkennung überstaatlicher gerichtlicher Instanzen. Diese Inkaufnahme einer weiteren Einschränkung der inneren und der äusseren Souveränität ist ein weiteres Indiz für die Entstehung einer Weltgesellschaft und der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen.

HUMANITÄRE INTERVENTIONEN

Das Ende des Kalten Krieges schuf ein kooperatives weltpolitisches Klima und begünstigte Bemühungen, die auf die Beendigung langjähriger kriegerischer Konflikte abzielten. Zunächst richteten sich diese Anstrengungen vornehmlich auf die Abwicklung ehemaliger Stellvertreterkriege. Später kamen andere, anhaltende oder neu ausbrechende Kriege und gewalttätige Staatszerfallsprozesse in Europa und in der Dritten Welt hinzu, die komplexe humanitäre Katastrophen mit sich brachten und zunehmend in regionale und internationale politische und ökonomische Kontexte eingebettet waren.¹¹⁷ In ihrer «Agenda für den Frieden»¹¹⁸ definierte die UNO die Bewältigung von Kriegsfolgen und die Absicherung von Friedensprozessen als neue Verantwortung für die Weltgemeinschaft. In den 1990er Jahren widmete sich die UNO intensiv der weiteren konzeptionellen Ausarbeitung und praktischen Umsetzung der Agenda.¹¹⁹ Dabei sah sich die internationale Gemeinschaft zunehmend mit dem Problem konfrontiert, dass Staaten zwar die Vorteile ihrer de-iure-Souveränität genossen, aber gleichzeitig ihre inneren Strukturen kollabierten. Diese Konflikte führten im Extremfall zu einer Gefährdung des internationalen Friedens und der regionalen Stabilität. Da es als sehr unwahrscheinlich erscheint, dass kollabierende oder bereits kollabierte Staaten sich aus eigener Kraft regenerieren können, ist es notwendig, in solchen Fällen internationale Hilfe zu gewähren.¹²⁰

Die bisherigen Erfahrungen haben allerdings gezeigt, dass die internationale Gemeinschaft ihre Ziele nur in ungenügendem Ausmass erreichen konnte: bloss 43 Prozent aller Peacebuilding-Operationen gelten als erfolgreich.¹²¹ Ein Problem der Friedenskonsolidierung liegt am unzureichenden Instrumentarium, das vor allem die Gewährung auswärtiger Hilfe und die Einrichtung einer Übergangsverwaltung vorsieht, aber aufgrund des Interventionsverbotes an seine Grenzen stösst. Die effektive Friedenskonsolidierung macht jedoch fallweise weitergehende Massnahmen wie etwa humanitäre Interventionen erforderlich, mittels denen Protektorate eingerichtet oder geteilte Souveränitäten geschaffen werden können, im Rahmen derer sich internationale und lokale Behörden die Staatsaufgaben teilen.¹²²

Allerdings sind die rechtlichen Grundlagen solcher Operationen, die bereits in Somalia, Bosnien und Kosovo durchgeführt worden waren, umstritten. Es war insbesondere die Intervention in Kosovo, die Anlass zu Diskussionen gegeben hat, da sie ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates durchgeführt worden war. Obwohl zahlreiche Vorschläge – unter anderem auch von einer von der UNO eingesetzten Kommission¹²³ – unterbreitet wurden, die sich mit der Frage beschäftigen, unter welchen Bedingungen humanitäre Interventionen zulässig sind und welche Auswirkungen sie auf die Souveränität haben, ist bis heute diese Frage nicht definitiv geklärt worden, weil die Befürchtungen vor der Aushöhlung des Interventionsverbots und die Angst vor der politischen Instrumentalisierung der humanitären Interventionen nicht ausgeräumt werden konnten.

PRÄEMPTIVE VERTEIDIGUNG

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 und dem darauf folgenden Kampf gegen den Terrorismus befinden sich die UNO und das Völkerrecht in einer «Weltordnungskrise.»¹²⁴ Seit diesem Zeitpunkt drängt die US-Regierung auf drastische Revisionen der bestehenden Regeln der Friedenssiche-

rung und fordert für sich das Recht der präemptiven Verteidigung:

*Die USA werden nicht nur präemptiv und unilateral militärische Gewalt ausüben, wann und wo sie es wollen, die Nation wird auch diejenigen bestrafen, die sich an Terror und Aggression beteiligen und werden daran arbeiten, universell den Unterschied zwischen Gut und Böse klarzustellen.*¹²⁵

Die Abkehr vom überkommenen Völkerrecht wird mit der These begründet, dass neuartige Formen des Krieges neue rechtliche Instrumente erforderten.¹²⁶ Aus diesem Grunde scheint die einzig verbliebene Supermacht, wie sie anlässlich des Irakkrieges gezeigt hat, gewillt zu sein, unter Berufung auf das in der UNC verbrieftete Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51 UNC) die Grundnorm des modernen Völkerrechts, das Gewaltverbot, auszuhebeln.¹²⁷ Durch diesen Vorgang wird auch das Prinzip der souveränen Gleichheit als Schutz der schwächeren Staaten gegen die stärkeren untergraben.¹²⁸ In ihrem Kampf gegen den Terrorismus stellen die USA mit dem Luftkrieg in Afghanistan, im Streit um den Kriegsgefangenen-Status der Häftlinge in Guantanamo oder mittels Anwendung von Folter sogar das humanitäre Völkerrecht in Frage.¹²⁹ Daraus schliessen einige Autoren, dass die bestehende völkerrechtliche Ordnung durch eine neue imperiale Ordnung abgelöst wird.¹³⁰ Angesichts der ausbleibenden Erfolge der USA im Kampf gegen den Terror ist es allerdings noch zu früh, den Schwanengesang des modernen Völkerrechts anzustimmen. Dennoch lässt sich die Zwischenbilanz ziehen, dass das multilaterale System durch das unilaterale Vorgehen der USA geschwächt wurde.

Die hier geschilderten Entwicklungen lassen sich noch nicht abschliessend bewerten, da sie zu neuartig sind. Aufgrund ihrer inhaltlichen Stossrichtung ist es nicht auszuschliessen, dass sie die Auffassungen über die Souveränität verändern werden.

116) Stempel 2005, S. 3.

117) Matthies 2003, S. 2.

118) A/47/277-S/24111.

119) Matthies 2003, S. 2.

120) Der Politologe Bernard Badie spricht in diesem Zusammenhang vom «Völkerrecht der Verantwortung» (vgl. Badie 2002, S. 217 ff.), International Commission on Intervention and State Sovereignty gar von einer «responsibility to protect» (vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001).

121) Krasner 2005, S. 47.

122) Ebenda, S. 48 ff.

123) Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001.

124) Märker 2004, S. 3.

125) George W. Bush, zitiert in: Paech 2004, S. 26.

126) Paech 2004, S. 28.

127) Dörr 2004, S. 14.

128) Fassbaender 2004, S. 12.

129) Sutter 2004, S. 30.

130) Münkler 2004, S. 24 ff.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Unsere souveränitätspolitische Tour d'horizon hinterlässt eine gewisse Ratlosigkeit. Die inhaltlichen Ausprägungen dieses Begriffs scheinen zunehmend zu verschwimmen. «Souveränität» ist – und war schon immer – ein Paradebeispiel für das, was der Sozialphilosoph Walter B. Gallie als ein «essentially contested concept» bezeichnet hat.¹³¹

Historisch gesehen hat die Souveränität fünf Funktionen gehabt: 1. Beim Übergang vom Feudalismus zum Territorialstaat diente der Begriff zur Abwehr konkurrierender äusserer Ansprüche seitens des Kaisers und der Kirche und zur Rechtfertigung der Zentralisierung der Staatsgewalt gegenüber dem Adel, den Ständen und freien Städten im Inneren. 2. In den neuzeitlichen Territorialstaaten kreiste die Debatte darum, ob und wem die rechtmässige Souveränität zukomme. Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sich allmählich das Prinzip der Volkssouveränität gegenüber den monarchischen oder aristokratischen Alternativen durchgesetzt. 3. In der klassischen Ära des Völkerrechts diente die Souveränität als Leitprinzip beim Aufbau und Management der internationalen Ordnung. 4. In den modernen Internationalen Beziehungen und insbesondere im Rahmen der Dekolonialisierung wurde die Souveränität zur Schutzklausel der schwächeren gegenüber den stärkeren Staaten. 5. Gegenwärtig scheinen sich Tendenzen abzuzeichnen, die auf die Stärkung der Gemeinschaftsidee sowohl im globalen als auch im regionalen Rahmen hindeuten und mit der Entstehung eines Völkerrechts der Verantwortlichkeit einhergehen.

Die Souveränitätskonzeption ist im Laufe der Geschichte einem kontinuierlichen Wandel unterlegen. Dabei liess sich eine stete Zurückdrängung der absoluten zugunsten einer relativen Souveränitätsauffassung beobachten. In diesem Prozess ist der «Panzer der Souveränität»¹³² aufgebrochen worden, und das zulässige Mass der souveränitätsverträglichen inneren und äusseren Bindungen staatlicher Macht hat stark zugenommen. Das koordinative Völkerrechtsverständnis der klassischen Epoche wurde von einem kooperativen abgelöst. Indes-

sen ist an die Stelle des *ius ad bellum* eine umfassende Friedenspflicht getreten, und das staatszentrierte Bild der Souveränität wurde durch die Ausdehnung der Völkerrechtssubjekte und den Menschenrechtsschutz aufgefächert.

Während in der Völkerrechtslehre die – gegenüber der klassischen Periode zwar verminderte – Bedeutung des Souveränitätskonzepts unbestritten ist, wird im Rahmen der politikwissenschaftlichen Diskussion die Nützlichkeit dieses Konzepts vermehrt in Frage gestellt. Angesichts der Verabsolutierung des territorialstaatlichen Aspekts kollidiert die Souveränität mit weltgesellschaftlichen Postulaten und den modernen Formen des internationalen Managements (governance). Auch in der Innenpolitik erscheint die Bedeutung der Souveränität durch die gewandelte Rolle des Staates vom obrigkeitlichen zum partnerschaftlichen Herrschaftsverständnis als fragwürdig. Die Entwicklungen im Kampf gegen den Terrorismus zeigen jedoch, dass zumindest die USA und auch die anderen Grossmächte auf die Wahrung ihrer Souveränität bedacht sind. Dies mag zwar das partnerschaftliche Element des modernen Völkerrechts schwächen, aber nicht die Bedeutung der Souveränität. Für die Vertreter der (neo-)realistischen Schule der Internationalen Beziehungen steht der Stellenwert der Souveränität ohnehin ausser Zweifel. Somit lässt sich das Fazit ziehen, dass Totgesagte länger zu leben pflegen und dem Begriff der Souveränität noch eine lange Karriere sowohl im öffentlichen als auch im wissenschaftlichen Diskurs gewiss sein dürfte.¹³³

131) Solche Begriffe sind essentiell umstritten, weil niemals ein Konsens über ihre korrekte Anwendung erreicht werden kann: «A concept is essentially contested if it has no single definition, range of reference, and criteria of application upon which all competent speakers can agree» (Gallie 1956, S. 176).

132) Müller-Wewel 2003, S. 330.

133) Falk 2001, S. 791.

LITERATUR

- Badie, Bertrand: Souveränität und Verantwortung. Politische Prinzipien zwischen Fiktion und Wirklichkeit. Hamburg, 2002.
- Benz, Arthur: Governance – Modebegriff oder nützliches Konzept. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 2004, S. 11–29.
- Bundesverfassungsgericht: «Maastricht-Urteil». In: 2 BvR 2134/92 vom 12. Oktober 1993. Zitiert als: Maastricht-Urteil.
- Bodin, Jean: Les six livres de la République (=Corpus des oeuvres de philosophie en langue française). Paris, 1986.
- Brock, Lothar: Verweltlichung der Demokratie. Aus der Verflechtung in die Entgrenzungsfalle? In: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, 1998, S. 39–54.
- Clausewitz, Carl von: Vom Kriege. Augsburg 1990.
- Dahm, Georg; Delbrück, Jost; Wolfrum, Rüdiger: Völkerrecht (=Band I/1). Berlin/New York, 1989.
- Dicke, Detlev Christian: Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht; zugleich ein Beitrag zu den Fragen der wirtschaftlichen Souveränität. Baden-Baden, 1978.
- Dörr, Oliver: Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 43, 2004, S. 14–20.
- Dunant, Henry J.: Eine Erinnerung an Solferino und andere Dokumente zur Gründung des Roten Kreuzes. Zürich, 1942.
- Exenberger, Andreas: Die Dritte Welt oder von der Kolonisierung über die Dekolonisierung zur Rekolonisierung. In: Working Paper, Institut für Wirtschaftstheorie, -politik und -geschichte, Universität Innsbruck, Nr. 00/09, 2000.
- Falk, Richard: Sovereignty. In: Krieger, Joel et al. (eds.): The Oxford Companion to Politics of the World. Oxford, 2001, S. 789–791.
- Fassbender, Bardo: Die souveräne Gleichheit der Staaten – ein angefochtenes Grundprinzip des Völkerrechts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 43, 2004, S. 7–13.
- Fasulo, Linda: An Insider's Guide to the UN. Yale, 2003.
- Fowler, Michael Ross; Bunck, Julie Marie: Law, Power, and the Sovereign State. The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty. University Park, 1995.
- Gallie, Walter B.: Essentially Contested Concepts. In: Proceedings of the Aristotelian Society, vol. 56, 1956, S. 167–198.
- Grewe, Wilhelm G.: Epochen der Völkerrechtsschichte. Baden-Baden, 1988.
- Grewe, Wilhelm G.: History of the Law of Nations: World War I to World War II. In: Bernhard, Rudolf (Hrsg.): Encyclopedia of Public International Law (=I·E – I·J). East African Community to Italy – United States Air Transport Arbitration [1965], Vol. 2). Amsterdam, 1995, S. 839–861.
- Hasse, Jana; Müller, Erwin: Chronologie zum humanitären Völkerrecht. In: Hasse, Jana; Müller, Erwin; Schneider, Patricia (Hrsg.): Humanitäres Völkerrecht: politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen (=Demokratie, Sicherheit, Frieden Bd. 133). Baden-Baden, 2001, S. 28–38.
- Held, David: Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge, 1995.
- Hempel, Carl Gustav: Fundamentals of Concept Formation in Empirical Science. Chicago, 1952.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, 2001.
- Jackson, Robert H.: Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World. Cambridge, 1990.
- Jaenicke, Günther: Supranationale Organisationen. In: Schlochauer, Hans-Jürgen (Hrsg.): Wörterbuch des Völkerrechts (=Band 3). Berlin, 1962, S. 425.
- Kielmansegg, Peter Graf: Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität. Stuttgart, 1977.
- Kimminich, Otto: Einführung in das Völkerrecht. München, 1990.
- Knieper, Rolf: Nationale Souveränität. Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung. Frankfurt a. M., 1991.
- Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Jg. 45, Nummer C 325/5, 24. Dezember 2002.
- Krasner, Stephen D.: Alternativen zur Souveränität. Neue Institutionen für kollabierte und scheiternde Staaten. In: Internationale Politik, Jg. 60, Nr. 9, 2005, S. 44–53.
- Krasner, Stephen D.: Sovereignty, Organized Hypocrisy. Princeton, 1999.
- Mahnkopf, Brigitte: Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktion. In: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, 1998, S. 55–79.
- Märker, Alfredo: UNO und Völkerrecht in der Welt-

ordnungskrise. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 43, S. 3–6.

Matthies, Volker: Nation-Building. Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften. In: Reader zur Sicherheitspolitik, 0310 IV. 2., 2003.

Mearsheimer, John J.: *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, 2001.

Menzel, Eberhard: Das Völkerrecht und die politisch-sozialen Grundstrukturen der modernen Welt. In: Eisenbart, Constanze v.; Picht, Georg (Hrsg.): *Frieden und Völkerrecht*, Stuttgart, 1973, S. 391–422.

Müller Jörg Paul; Wildhaber, Luzius: *Praxis des Völkerrechts*. Bern, 1982.

Müller-Wewel, Artur: Souveränitätskonzepte im geltenden Völkerrecht (=Studien und Materialien zum Öffentlichen Recht). Frankfurt a. M., 2003.

Münkler, Herfried: Angriff als beste Verteidigung? Sicherheitsdoktrinen in der asymmetrischen Konstellation. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nummer 3, 2004, S. 22–37.

Oppermann, Thomas: *Europarecht* (=Juristische Kurzlehrbücher). München, 2005.

Paech, Norman: Epochenwechsel im Völkerrecht? Über die Auswirkungen der jüngsten Kriege auf das UNO-Friedenssystem. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Band 43, 2004, S. 21–29.

Pállinger, Zoltán Tibor: Herausgeforderte Demokratie: Zukunfts- oder Auslaufmodell? In: *Beiträge Liechtenstein-Institut*, Nummer 27, 2005.

Quaritsch, Helmut: Souveränität. In: Erler, Adalbert; Kaufmann, Ekkehard (Hrsg.): *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*. IV. Band: *Protototarius Apostolicus – Strafprozessordnung*. Berlin, 1990, S. 1714–1725.

Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.): *Völkerrechtliche Verträge*. Beistandspakte, Menschenrechte, Seerecht, Luft- und Weltraumrecht, Umweltrecht, Kriegsverhütungsrecht, Kriegerrecht, Internationale Strafgerichtsbarkeit (=Beck Texte im dtv). München, 2004.

Ritterband, Charles E.: *Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot*. Bern/Stuttgart, 1982.

Schwarzenberger, Georg: *The Forms of Sovereignty*. In: *Current Legal Problems*, Vol. 10, 1957, S. 64–95.

Schwerdt, Kai: *Demokratie und Globalisierung. Zur Zukunft der territorial verfassten Demokratie in einer globalisierten Welt*. Marburg, 2003.

Stehr, Christopher: *Globalisierung und Destabilisierungstendenzen innerhalb des internationalen Systems. Eine Indikatorenanalyse für ausgewählte Nationalstaaten zur Feststellung des Globalisierungsgrades*. Berlin, 2003.

Stempel, Philipp: Der Internationale Strafgerichtshof – Vorbote eines Weltinnenrechts? Eine Studie zur Reichweite einer rule of law in der internationalen Politik. In: *INEF Report Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen / Campus Essen*, Heft 78, 2005.

UN-General Assembly: *Declaration on the granting of independence to colonial people*, 1960. Zitiert als: A/Res 1514 (XV).

UN-General Assembly: *Concerted Action for Economic Development of Economically Less Developed Countries*, 1960. Zit. als: A/Res 1515 (XV).

UN-General Assembly: *Declaration on the Establishment of a New Economic Order*, 1974. Zit. als: A/RES 3201 (S-VI).

UN-General Assembly: *Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order*, 1974. Zit. als: A/RES 3202 (S-VI).

UN-General Assembly: *Charter of Economic Rights and Duties of States*, 1974. Zit. als: A/RES 3281 (XXIX).

UN-Secretary General: *An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, 1992. Zit. als: A/47/277–S/24111.

Unser, Günther: *Die UNO. Aufgaben, Strukturen, Politik* (=Beck Texte im DTV). München, 2004.

Varwick, Johannes: *Völkerrecht und internationale Politik – ein ambivalentes Verhältnis*. In: *Politische Bildung*, Heft 3, 2005.

Vattel, Emer de: *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle, appliqués à la Conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains*. *Classics of International Law*. Washington, 1916.

Verdross, Alfred; Simma, Bruno: *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*. Berlin, 1984.

Völkerbundsvertrag. In: *Schweizerisches Bundesblatt*, 1919, Jg. 71, Band IV, S. 650–663 (zit. als BBL 1919 IV, S. 650–663).

Walter, Gregor: *Globalisierung. Begriffe, Prozesse, Konsequenzen*. In: *Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg* (Hrsg.): *Globalisierung als Chance*. 7. Forum Haus auf der Alb (20. bis 22. November 1997). Dokumentation. Stuttgart, 1998, S. 7–16.

Wolf, Klaus Dieter: *Die UNO-Geschichte, Aufgaben, Perspektiven* (=C. H. Beck Wissen). München, 2005.

Ziring, Lawrence; Riggs, Robert E.; Plano, Jack A. (eds.): *The United Nations: International Organization and World Politics*. Belmont 2005.

BILDNACHWEIS

Liechtensteinisches
Landesarchiv, Vaduz

**ANSCHRIFT DES
AUTORS**

Dr. Zoltán Tibor Pállinger
Kanonengasse 19
CH-8004 Zürich

