

Ambivalenz der Souveränität

Alois Riklin

Staatliche Souveränität, verstanden als Unabhängigkeit nach aussen und Selbstregierung nach innen, gab es längst *avant la lettre*. In der Fachsprache setzte sich der Begriff jedoch erst im letzten Viertel des 16. Jahrhunderts durch. Allerdings war er von Beginn an mehrdeutig und umstritten. Innert hundert Jahren gerieten drei Souveränitätskonzeptionen in Widerstreit. Dahinter standen drei politische Denker: Bodin, Althusius und Spinoza.

Jean Bodin hat den Souveränitätsbegriff in seinen «*Six livres de la République*» (1576) eingeführt. In der französischen Erstausgabe lautet die Definition: «*Souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République.*» In der späteren lateinischen Edition hat Bodin die Definition präzisiert: «*Maiestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas.*» Fasst man die beiden Belegstellen zusammen und erweitert man sie aus dem Kontext des Gesamtwerks, ergibt sich die folgende Begriffsumschreibung: Souveränität im Sinne Bodins bedeutet die absolute, dauernde, über den Gesetzen stehende, unteilbare, oberste Macht über Bürger und Untertanen im Rahmen einer Republik zum Zweck von Gerechtigkeit und Frieden. Unter Republik subsummierte Bodin alle drei einfachen Staatsformen der Monarchie, Aristokratie und Demokratie. Freilich bevorzugte er die Monarchie, genauer die Erbmonarchie.

Die wortgetreue Definition ist indessen verführerisch. Sie erweckt den Eindruck, als ob Bodin die Souveränität a) nur innenpolitisch und b) absolutistisch verstanden habe. Beides wären Fehlinterpretationen. Mit «*leges*» meinte Bodin das positive Recht. Der Zweck des Gesetzes (*lex*) ist aber das überpositive Recht (*ius*). Die *lex* ist dem *ius* untergeordnet, d.h. im Sinne Bodins a) dem göttlichen Recht, b) dem Naturrecht und c) gewissen, allen Völkern gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Daraus folgt, dass Bodin die staatliche Souveränität dem

ius gentium, dem allgemeinen Völkerrecht unterstellte und sie sowohl innenpolitisch als auch aussenpolitisch in einem relativen Sinn verstanden hat. Bodin steht für den relativen Souveränitätsbegriff.

Gegen das einheits- und obrigkeitsstaatliche Souveränitätskonzept Bodins trat Johannes Althusius an. In seinem opus magnum «*Politica Methodice Digesta*» (1603/1614) postulierte er die Souveränität als unveräusserliches und unteilbares, aber durch das göttliche und das natürliche Recht beschränktes Eigentum des Volkes (*proprietas populi*). Legitim ist einzig die auf der *summa potestas* des Volkes beruhende Staatsform. In Übereinstimmung mit Bodin unterschied Althusius zwischen Staats- und Regierungsform. Aber im Gegensatz zu Bodin differenzierte er zwischen Eigentum und Ausübung der Souveränität. Das Volk als Eigentümer der unteilbaren Souveränität betraut die Regierenden mit der teilbaren Ausübung der Souveränität. Nach Althusius sind verschiedene Regierungsformen denkbar. Mit Blick auf das Römisch-deutsche Reich beschrieb er einen bevölkerungsreichen und grossräumigen Staat, in dem die Ausübung der Souveränität sowohl horizontal zwischen den obersten Reichsorganen als auch vertikal zwischen einer Vielzahl von Akteuren verteilt war. Dabei war der vertikal-bündische Stufenbau subsidiär von unten nach oben angelegt, d. h. die unteren Ebenen geben nur jene Aufgaben ganz oder teilweise an höhere ab, die sie allein nicht erfüllen können. Althusius steht einerseits für horizontal-vertikale Teilungen der Souveränitätsausübung, andererseits für die ausschliessliche Volkssouveränität.

In den Konzeptionen von Bodin und Althusius ist die staatliche Souveränität also durch das übergeordnete Völkerrecht beschränkt. Die Volkssouveränität von Althusius und die Herrschersouveränität Bodins sind nicht absolut. Oft wird Thomas Hobbes als Verkünder der absoluten Souveränität vermutet. Das stimmt höchstens für die innerstaatliche Souveränität. Innerstaatlich steht der Erbmonarch nicht nur über den Gesetzen; es gibt für ihn keine Beschränkungen durch das *ius divinum* oder das *ius naturale*. Der Leviathan, das Ungeheuer in Gestalt des Erbmonarchen ist selbst Gott, freilich ein sterblicher. Anders in der Aussenpolitik. Zwar herrscht nach Hobbes zwischen den Staaten der Naturzustand; völkerrechtliche Verträge ohne Schwert sind leere Worte. Aber die Vernunft gebietet, den Krieg aller gegen alle tunlichst zu vermeiden. Verträge sind im wohlverstandenen Eigeninteresse zu halten.

Der Leugner des Völkerrechts ist nicht Hobbes, sondern Baruch Spinoza. Er übertrug in seinen beiden Werken «Tractatus Theologico-Politicus» (1670) und «Tractatus Politicus» (1677) den vorgesellschaftlichen, anarchischen zwischenmenschlichen Naturzustand von Hobbes, in dem der Krieg aller gegen alle herrscht und das Recht aller auf alles gilt, ohne jegliche Relativierungen auf den zwischenstaatlichen Naturzustand. Das Recht jedes Staates reicht so weit wie seine Macht. Zwischenstaatliche Vertrags- und Bündnistreue enden mit der Nützlichkeit. Ein Narr, ja ein Verbrecher wäre, wer das Völkerrecht über die Interessen des eigenen Landes stellen würde. Spinoza steht für den absoluten Souveränitätsbegriff.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass in den Theorien und Praktiken der gegenwärtigen internationalen Beziehungen alle drei Souveränitätskonzeptionen präsent und für die Unordnung in unserer heutigen Welt mitverantwortlich sind.

RELATIVE SOUVERÄNITÄT

Von Bodin bis nach dem Zweiten Weltkrieg war der relative Souveränitätsbegriff vorherrschend. Man konsultiere als Belege je ein völkerrechtliches Standardwerk aus jedem Jahrhundert: das von Grotius für das 17., von Vattel für das 18., von Calvo für das 19. und von Guggenheim für das 20. Jahrhundert. Auch der Tenor der klassischen Fälle internationaler Spruchinstanzen (Wimbledon 1923, Palmas 1928, Deutsch-österreichische Zollunion 1931) zielt jeweils in die gleiche Richtung: Souveränität bedeutet Unabhängigkeit von anderen Staaten; Unabhängigkeit entspricht der zur gegebenen Zeit normalen Kondition der Staaten; freiwillig eingegangene völkerrechtliche Bindungen sind nicht nur souveränitätskonform, sondern Ausdruck staatlicher Souveränität.

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist indessen ein Paradigmenwechsel im Gang. Die Einschränkungen der Souveränität haben zugenommen. Ein immer dichter werdendes internationales Netzwerk wechselseitiger Abhängigkeiten ist entstanden. Der Hauptgrund dafür sind Probleme, welche die nationalen Grenzen sprengen. Die Welt ist zusammengedrückt. Die internationale Politik durchdringt immer mehr die Innenpolitik. Es gibt kaum mehr Politikbereiche ohne internationale Dimension. Nicht nur die Aussenministerien befassen sich mit der Aussenpolitik; alle Mi-

nisterien aller Länder sind mit internationalen Problemen konfrontiert. Tagtäglich wird international verhandelt, bilateral und multilateral, regional und universal, innerhalb und ausserhalb gouvernementaler und nichtgouvernementaler Organisationen. Internationale private Wirtschaftsmächte entziehen sich der staatlichen Souveränität. Erst recht seit der Wende von 1989 finden gewaltige Globalisierungsschübe statt. Zwar sind die Staaten immer noch die wichtigsten internationalen Akteure, zumal ihr Leistungspensum zugenommen hat; aber sie werden in wachsendem Mass von Internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Akteuren konkurrenziert.

Die Sicherheit als Kern staatlicher Souveränität ist mit neuen Gefahren konfrontiert. Ein zwischenstaatlicher Krieg in Europa ist sehr unwahrscheinlich geworden. Dafür lauern andere Gefahren, ohne dass Armeen an den Staatsgrenzen aufmarschieren: Fernwirkungen innerstaatlicher Bürgerkriege und aussereuropäischer zwischenstaatlicher Kriege, Präventivkriege im Nahen und Mittleren Osten, boomender 100 Milliarden-Markt rechtsfreier privater Söldner-Unternehmen, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in immer mehr Staaten und möglicherweise bald auch ausserhalb staatlicher Kontrollen, internationaler Terrorismus, internationale Kriminalität, Wirtschaftskrisen, Verknappung der Rohstoff-, Energie- und Wasserreserven, wachsende Wahrscheinlichkeit menschengemachter technologischer und ökologischer Katastrophen, globale Epidemien, Migrationsströme aus aussereuropäischen Kriegsgebieten, aus Schurkenstaaten, aus gescheiterten Staaten und aus Hungerstaaten, religiös verwirrte Fundamentalismen islamistischer, jüdischer und christlicher Provenienz.

Gewiss gibt es demgegenüber auch Lichtblicke. Die Sicherheitspolitiker sind darauf trainiert, die wahrscheinlichsten und gefährlichsten Szenarien zu entwickeln. Dieses worst-case-Denken bewirkt eine Perversion des Geistes. Ein ausgewogener sicherheitspolitischer Diskurs darf sich nicht auf die Risiken kaprizieren, sondern muss auch die Chancen wittern und verstärken. Allerdings weist die Chancenbilanz ebenfalls auf eine verstärkte Relativierung der staatlichen Souveränität.

Eine Chance, ein Lichtblick ist der internationale Menschenrechtsschutz. Im traditionellen Völkerrecht galt der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten als Kennzeichen der Souveränität. Dieser Grundsatz ist durch zahlreiche internationale Konventionen und Institutionen ins Gegenteil gekehrt worden: Euro-

päische Menschenrechte-Konvention, UN-Pakte für Menschenrechte, Anti-Folter-Konventionen des Europarats und der UNO, Abkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, Anti-Genozid-Konvention und Anti-Rassendiskriminierungs-Konvention der UNO, Internationale Strafgerichtshöfe usw. Die Staaten und internationalen Instanzen sind berechtigt, ja verpflichtet, sich in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen, um Menschenrechte-Verletzungen zu verhindern oder wiedergutzumachen.

Ein zweiter Lichtblick ist die Europäische Union. Nachdem die europäischen Staaten über Jahrhunderte gegeneinander Kriege geführt hatten bis hin zu den Megakatastrophen von zwei grauensvollen Weltkriegen, arbeiten die ursprünglich 6, dann 9, dann 12, dann 15, jetzt 25 und bald 27 Länder auf den Grundlagen von Demokratie, Rechtsstaat und Solidarität friedlich zusammen. Freiwillig haben sie ihre Souveränität durch die teilweise Abschaffung des einzelstaatlichen Vetorechts eingeschränkt, indem a) im Ministerrat Mehrheitsentscheide möglich sind, b) aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammengesetzte internationale Organe Entscheide (Kommission) und Urteile (Gerichtshof) ohne Zustimmung aller Mitgliedstaaten fällen können und c) die Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft unmittelbare Wirkungen auf Unternehmen und Individuen in den Mitgliedstaaten entfaltet. Dabei ist der Einfluss grosser, mittlerer und kleiner Staaten fair geregelt. Das Friedensprojekt der Europäischen Union ist eine epochale historische Sensation mit weltweiter Vorbildfunktion. Paradox: Indem sich die Schweiz an ein formalistisches, fiktives Souveränitäts- und Unabhängigkeitsverständnis klammert, schlittert sie als Nichtmitglied der Europäischen Union mangels Mitbestimmung auf der schiefen Ebene wachsender faktischer Integration in zunehmende Abhängigkeiten. Wer nicht mitbestimmen kann, läuft Gefahr, fremdbestimmt zu werden. Die Schweiz tendiert zum nichtautonomen, nichtsoveränen Nachvollzugsland.

Ein dritter Lichtblick sind schliesslich die Vereinten Nationen. Gewiss ist die UNO mit vielen Mängeln behaftet. Wie könnte es anders sein? Die universelle Weltorganisation ist im Gegensatz zur relativ homogenen Europäischen Union ein politisch, wirtschaftlich, kulturell und ideologisch sehr heterogenes Gebilde. Das Machtkartell der mit Vetorecht ausgestatteten ständigen fünf Mitglieder des Sicherheitsrates straft die «souveräne Gleichheit» aller anderen Staaten Lügen. Die längst obsoletere Zusammensetzung, die Uneinigkeit und die Immunität seiner

ständigen Mitglieder schwächen die Funktion des Sicherheitsrats als Garant der kollektiven Sicherheit. Ärgerlich ist auch, wenn die Vertreter aus Ländern, welche die Menschenrechte systematisch verletzen, über andere zu Gericht sitzen. Dennoch: Die UNO hat vor allem in Bezug auf Entkolonisierung, Flüchtlinge, notleidende Kinder, Ernährung, Gesundheit, Katastrophen, Kultur, Entwicklungszusammenarbeit, Konfliktprävention, Rüstungskontrolle, Weiterentwicklung des Völkerrechts und Förderung der Menschenrechte sehr viel Positives geleistet. Sie ist unentbehrlich. Würde die UNO noch nicht existieren, müsste man sie unverzüglich gründen.

Fazit: Vereinte Nationen, Europäische Union, internationaler Menschenrechtsschutz, Bewältigung neuer Gefährdungen der Sicherheit, ständig dichter werdendes internationales Netzwerk – all das relativiert die bereits zuvor schon relative Souveränität.

VOLKSSOUVERÄNITÄT

Der Volksbegriff war seit Althusius einem starken Wandel unterworfen. Die Grundeinheiten des Althusius'schen Volksbegriffs waren nicht Individuen, sondern Kollektive (Familien, Berufsgenossenschaften, Gemeinden usw.). Im Gegensatz dazu verstand der bekannteste Anwalt der Volkssouveränität, Jean-Jacques Rousseau, den Volksbegriff zwar individualistisch, aber es genügte ihm, wenn die Hälfte der erwachsenen Männer politisch partizipieren durfte; ja es störte den «citoyen de Genève» nicht, dass es in seiner Vaterstadt sogar erheblich weniger waren. Das entsprach vor und nach Rousseau dem Zeitgeist. Das allgemeine Wahlrecht war von der Antike bis tief in die Neuzeit kein Thema. Bei der Anwendung des Begriffs der Volksherrschaft nahm niemand Anstoss, dass es sich in Tat und Wahrheit um die Herrschaft einer Minderheit handelte. Wie Rousseau dachten Giannotti, Harrington, Locke, Montesquieu, Madison, Sieyes, Kant, Mill und andere nicht an ein allgemeines Wahlrecht oder lehnten es ab. Das allgemeine Männerwahlrecht ist eine Errungenschaft des 19. Jahrhunderts, das allgemeine Männer- und Frauenwahlrecht eine Errungenschaft des 20. Jahrhunderts, und es wäre nicht erstaunlich, wenn die politischen Teilnahmerechte im 21. Jahrhundert von den Staatsbürgern auf die ansässigen ausländischen Steuerzahler ausgeweitet würden. Volk und Volkssouveränität sind schillernde Begriffe.

Das vorausgeschickt, ist festzustellen, dass das Dogma der Volkssouveränität nie vorherrschend war und es auch heute nicht ist. Zwar hat sich die nach Perikles überwiegend verformte Demokratie seit 1800 in Europa und den USA zur idealen Staatsform gewandelt. Sie hat sich in den letzten 150 Jahren in vier Wellen ausgebreitet: die erste Welle ab 1848 in den heutigen OECD-Staaten, die zweite nach dem Zweiten Weltkrieg in den Ländern der Besiegten und in einigen ehemaligen Kolonien, die dritte in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts in Südeuropa und Lateinamerika, die vierte seit der Wende von 1989 in Mittel- und Osteuropa. Sieht man anhand der verschiedenen Demokratie-Indikatoren allerdings genauer hin, so leben heute nur etwa 20 Prozent der Erdbevölkerung in demokratischen Ländern, aber je etwa 40 Prozent in halbdemokratischen und in nichtdemokratischen. Fukuyamas «Ende der Geschichte» muss bestenfalls noch einige Generationen warten.

Vorschläge, die Minderheit der Demokratien in den Vereinten Nationen zu privilegieren, sind nicht nur unrealistisch, sondern auch unglaubwürdig. Denn die Demokratien sind überwiegend deckungsgleich mit den reichen Staaten christlicher Provenienz. Diese reichen Staaten setzen ihre wirtschaftlichen Interessen gegenüber den armen Ländern rücksichtslos durch, im Rahmen des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der Welthandelsorganisation und bilateral durch Protektionismus, Subventionen, Begünstigung von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung, Sanktionen, verdeckte Geheimdienst-Operationen, Kriege und von demokratischen Staaten protegierte Konzerne. Von den 40 000 multinationalen Unternehmen haben sich nur 3000 durchgerungen, den Global Compact zu unterschreiben. Würden die Demokratien ihr Volkssouveränitätscredo ernst nehmen, müssten sie den Völkern das Recht auf die natürlichen Ressourcen ihrer Länder zugestehen. Hinter dem 1953 vom CIA inszenierten Regimewechsel im Iran, also dem Sturz Mossadeghs und der Einsetzung des Schahs, standen die Interessen der britisch-amerikanischen Ölförderfirmen; es folgte das Mullah-Regime Khomeynys. Die «Bananenrepubliken» in Mittel- und Lateinamerika waren willfährige Diktaturen im Dienste der United Fruit Company; es folgte das Kuba Castros. Henry Kissinger und der US-Geheimdienst fädelten den Sturz Allendes in Chile ein; es folgte das Massenmord- und Folterregime Pinochets. Die USA und andere Westmächte unterstützten den Irak im Aggressionskrieg gegen den Iran. «Saddam Hussein ist ein Hurensohn, aber er ist unser Hurensohn», soll der CIA-Chef aus Bag-

dad gemeldet haben. Aus dem Handlanger der USA wurde der Staatsfeind. Osama Bin Laden ist vom US-Geheimdienst aufgebaut worden, als er in Afghanistan im Kampf gegen die Sowjetunion von Nutzen war; es folgte Nine-eleven. Zur «Koalition der Willigen» im jüngsten Irakkrieg gehörten Schurkenstaaten wie Usbekistan; es folgte die Ausbreitung des Terrorismus. Wenn macht- und wirtschaftspolitische Interessen auf dem Spiel stehen, hat das demokratische Credo selten Geltung. Aus der Sicht der Armen in den armen Entwicklungsländern sind die Demokratien nicht die Guten, sondern die Reichen.

Das Dogma der Volkssouveränität postuliert, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Das Volk wählt direkt oder indirekt die Volksvertreter, und diese fällen die Sachentscheide, es sei denn, das Volk kann durch Volksinitiative und Volksreferendum die Sachentscheide teilweise mitgestalten. So lautet die Doktrin. Sie ist freilich eine schöne Konstruktion, die durch die tatsächlich gelebte Demokratie in Frage gestellt wird. Kelsen, Mosca, Pareto, Michels, Burnham, Mills, Duverger, Bobbio, Imboden, Sternberger, Burnheim, Zolo, Dahrendorf und andere haben der schönen Konstruktion entgegengehalten: Mitten in der Demokratie formiert sich allemal eine Oligarchie; nicht alle Staatsgewalt geht vom Volk aus, und vor allem kehrt sie nur teilweise zum Volk zurück.

Die oligarchischen Phänomene in den heutigen Demokratien nähern sich der Pluto- und Kleptokratie. Um in den USA zum Präsidenten gewählt zu werden, muss man entweder selbst sehr reich sein oder sehr reiche «Freunde» haben. Auch ein Zürcher Ständeratskandidat muss eine schöne Stange eigenen oder fremden Geldes aufwerfen können, wenn er gewählt werden will. Selbstverständlich erwarten die Sponsoren eine Dividende. George W. Bush ist der Präsident des militärisch-industriell-energiewirtschaftlichen Komplexes.

Nach den Wahlen werden die Volksvertreter, mit legalen und illegalen Mitteln, rund um die Uhr von demokratisch nicht legitimierten Lobbyisten überwiegend intransparent bearbeitet. In Brüssel spricht man von 6000, in Washington von 20 000–30 000 Lobbyisten. Die illegalen Parteispensendenskandale in Deutschland, Italien, Frankreich, Grossbritannien und den USA sind sicher nur der sichtbare Teil des Eisberges. In der Schweiz sind solche Skandale nur deshalb nicht möglich, weil alles erlaubt ist.

Grosse Staaten sind anfälliger für Machtmissbräuche als Kleinststaaten. Tugend ist Mangel an Gelegenheit! Immanuel Kant hat in der schön-

nen Abhandlung «Zum ewigen Frieden» geglaubt, Republiken würden sich schwer tun, Kriege zu beginnen, weil die eigene Bevölkerung nicht leicht zu gewinnen sei. Kant konnte nicht voraussehen, welche Mittel heute Regierungen in Demokratien einsetzen, um das eigene Parlament, die eigene Bevölkerung und die Weltöffentlichkeit durch selektive Information und vorsätzliche Desinformation irrezuführen. Die Tonkin-Resolution im Vietnam-Krieg und der Entscheid für den jüngsten Irak-Krieg beruhten auf Kriegslügen. Kant konnte auch nicht voraussehen, dass eine hochgerüstete Republik einen schwachen Gegner mit geringen eigenen Verlusten besiegen, allerdings nicht befrieden kann, und dass sie die eigenen Opfer überwiegend aus den politisch vernachlässigbaren unteren sozialen Schichten rekrutiert (darunter Einwanderer, denen man das Bürgerrecht in Aussicht stellt, wenn sie zuvor bereit sind, Leib und Leben aufs Spiel zu setzen), ergänzt durch hochbezahlte, rechtsfreie Söldner von Privatfirmen. Krieg ist für den militärisch-industriell-energiewirtschaftlichen Komplex ein höchst lukratives Geschäft, und zwar ein doppeltes, zuerst durch die Lieferung der Zerstörungsmittel und der Logistik, dann durch die Beteiligung am Wiederaufbau und den Zugriff auf die natürlichen Ressourcen des besiegten Landes, wobei die Profiteure ausserhalb der Gefahrenzone bleiben.

Keine Frage: Die Annäherung an die Volkssouveränität aufgrund des allgemeinen Wahlrechts ist eine der grössten Leistungen der westlichen Zivilisation. Aber Fiktionen, Idealisierungen, Schönfärbereien, Scheinheiligkeiten, Selbstbeweihräucherungen, Heucheleien und Überlegenheitsdünkel sind fehl am Platz.

ABOLUTE SOUVERÄNITÄT

Die geringste Verbreitung erlangte in der Theorie – ich spreche nicht von der Praxis – die dritte Version des Souveränitätsbegriffs: die absolute Souveränität. Hier sind nach Spinoza vor allem zwei Rechtsphilosophen des 19. Jahrhunderts zu nennen: Hegel und Austin.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel anerkannte das Völkerrecht nur als «äusseres Staatsrecht». Der souveräne Staat steht in seiner Sicht über dem Völkerrecht. Rechtliche Bindungen des Staates sind mit der Souveränität unvereinbar. Weil es über den Staaten keinen Richter gibt, kann der Streit zwischen Staaten nur durch Krieg entschieden werden. Die

Staaten stehen zueinander im Verhältnis von «Selbständigkeiten, die zwischen sich stipulieren, aber zugleich über diesen Stipulationen stehen». Das läuft nach meiner Meinung, obwohl bestritten, auf die Leugnung des Völkerrechts hinaus.

In ähnlicher Weise wurde das Völkerrecht vom englischen Rechtspositivisten John Austin gelehnt. Er definierte das Recht als Befehlsgewalt eines Höheren gegenüber einem Niedrigeren, unter Sanktionsdrohung für den Fall des Ungehorsams. Der höchste Befehlshaber ist der souveräne Staat. Zwischenstaatliche Absprachen bewirken nur moralische, keine Rechtspflichten, es sei denn, sie werden in Landesrecht überführt. Die Souveränität des Staates ist rechtlich unbeschränkt.

Man könnte geneigt sein, solche Positionsbezüge als extreme Verirrungen aus früheren Jahrhunderten abzutun. Denn heute gibt es im Gegensatz zu damals im Rahmen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention überstaatliche Institutionen mit legaler Legislativ-, Rechtsprechungs- und Sanktionsmacht. Gut möglich, dass Spinoza, Hegel und Austin unter den heutigen Gegebenheiten ihre Positionen korrigieren würden.

Leider kann aber die Theorie der absoluten Souveränität nicht ad acta gelegt werden, weil sie gegenwärtig wieder aufersteht. Wir finden sie bei extremen Vertretern der neorealistischen Schule und bei den sogenannten Neokonservativen im Umfeld von Präsident Bush. Aus ihrer Sicht ist das «nationale Interesse», so wie sie es verstehen, die oberste Richtschnur. Francis Fukuyama, obwohl ein später Gegner der neokonservativen Kriegslobby, findet in seinem neusten Buch dennoch, die US-Regierung habe die Gegner des Irak-Krieges zu Recht kritisiert, weil sie das Völkerrecht als einzige Grundlage für legitimes Handeln gelten lassen wollten; aus dem ganzen Duktus des Buches wird sonnenklar, welche Legitimationsquelle neben dem Völkerrecht oder an dessen Stelle gemeint ist: «The American Interest»! Noch weiter geht John Bolton, zurzeit immerhin Botschafter der USA bei den Vereinten Nationen. 1994 erklärte er, dass es «so etwas wie die Vereinten Nationen nicht gibt». 1997 vertrat er ganz im Sinne von John Austin die Meinung, internationale Verträge seien nur innerstaatlich rechtsverbindlich; international verpflichteten sie nur politisch. Und 1999 widersprach er UN-Generalsekretär Kofi Annan, der die UN-Charta als einzige Rechtsquelle für die Anwendung von Gewalt bezeichnet hatte. Bolton: «Würden die USA diesen Anspruch unhinterfragt akzeptieren, dann könnten sie in

Zukunft nicht mehr frei entscheiden, ob sie Gewalt zur Durchsetzung ihrer nationalen Interessen einsetzen.»

Im Gegensatz zu früher behindern die USA heute die Fortentwicklung des Völkerrechts. Die Stichworte sind: Internationaler Strafgerichtshof, Kyoto-Protokoll, Anti-Personenminen-Konvention, internationale Kontrolle der Biowaffen-Labors, Verweigerung internationaler Inspektionen über die Einhaltung von Verbot und Zerstörung der Chemiewaffen, Atomteststopp-Vertrag, Kündigung des Raketenabwehr-Vertrages, Verletzung des Atomsperrvertrages durch die Entwicklung neuer Nuklearwaffen, Kinderrechte-Konvention, Protokoll gegen die Rekrutierung von Kindersoldaten, Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention usw. Damit nicht nur die USA aufs Korn genommen werden, sei doch auch eine Schweizer Stimme erwähnt: Unlängst hat der Auslandchef und stellvertretende Chefredaktor der «Neuen Zürcher Zeitung», Hansrudolf Kamer, in einem Leitartikel verkündet: Das Völkerrecht, die Genfer Konventionen und das Folterverbot unterliegen der Güterabwägung und dem gesunden Menschenverstand! (20./21.11.2004) Kritische Leserbriefe gewichtiger Persönlichkeiten gegen diese ungeheuerliche Provokation wurden von der NZZ nicht abgedruckt.

Die amtierende US-Regierung behindert nicht nur die Weiterentwicklung des Völkerrechts; sie verletzt es laufend in eklatanter Weise. Sie missachtet die Genfer Konventionen und das Folterverbot. Sie erklärte die Genfer Konventionen im sogenannten «Krieg gegen den Terrorismus» für nicht in allen Teilen anwendbar. Sie hat den neuen Status des rechtlosen «unlawfull enemy combattant» erfunden, den Begriff der Folter gegen alle internationalen Standards aufgeweicht, geheime und nicht-geheime Gefängnisse ausserhalb des amerikanischen Territoriums und der militärisch besetzten Gebiete eingerichtet, mutmassliche Terroristen an Folterregime ausgeliefert und völkerrechtswidrige verdeckte Operationen in nichtkriegführenden Staaten (Tötungen, Entführungen) unternommen. Zwar hat Präsident Bush in Folge des Urteils des Supreme Court im September 2006 bekanntgegeben, die geheimen CIA-Gefängnisse seien inzwischen leer, und er hat dem Pentagon bestimmte, bisher genehmigte Folterpraktiken verboten. Aber das Verbot der Folter und der Geheimgefängnisse gilt nach wie vor nicht für den Geheimdienst.

Die gravierendste Völkerrechtsverletzung ist die Wiedereinführung des Präventivkrieges. Gemäss UN-Charta sind Kriege nur zur Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff zulässig (Beispiel:

Afghanistan-Krieg 2001). Darin eingeschlossen ist nach vorherrschender Auslegung der Präemptivkrieg, d.h. die vorbeugende Verteidigung gegen eine unmittelbar bevorstehende Aggression (Beispiel: Sechs-Tage-Krieg Israels 1967). Umstritten ist die sogenannte humanitäre Intervention ohne UN-Mandat (Beispiel: Krieg der NATO gegen Serbien 1999). Unzulässig ist der Präventivkrieg gegen eine bloss vermutete, nicht unmittelbar bevorstehende Aggression.

Condolezza Rice hat 2002 in dem unter ihrer Verantwortung entstandenen neuen sicherheitspolitischen Konzept der USA einen Begriffssalat angerichtet, indem sie den Präventivkrieg mit dem Präemptivkrieg vertauschte. Das geschah in voller Absicht; denn die damalige Sicherheitsberaterin kannte zweifellos die sicherheitspolitische Terminologie. Der Irak-Krieg verletzte alle sieben Kriterien des *Bellum iustum*: *Iusta causa* (gerechte Ursache), *Recta intentio* (redliche Absicht), *Legitima auctoritas* (bevollmächtigte Instanz), *Proportionalitas* (Verhältnismässigkeit), *Boni eventus expectatio fundata in re* (realistische Erfolgsaussicht), *Ultima ratio* (letztes Mittel) und *Ius in bello* (Recht im Krieg). Die neue Nuklearwaffendoktrin des Pentagon vom September 2005 geht nochmals einen brandgefährlichen Schritt weiter: Geplant wird nicht mehr nur der konventionelle Präventivkrieg, sondern der nukleare Präventivschlag.

Die sicherheitspolitische Konzeption von 2002, der Irak-Krieg von 2003 und die Strategie des nuklearen Präventivschlags von 2005 sind Dambrüche gegen das Aggressionsverbot der UN-Charta. Man kann nur hoffen, dass die Rückkehr zur absoluten Souveränität unter Verachtung des Völkerrechts und unter Inanspruchnahme des *ius ad bellum* nicht Schule macht und die nächste US-Regierung den Irrweg wieder verlassen wird.

Meine Damen und Herren! Eigentlich hatte ich mit Herrn Langewiesche vereinbart, über den «Wandel der Souveränität» zu sprechen. Im Verlauf der Ausarbeitung des Vortrags verschob sich das Problem immer mehr Richtung «Ambivalenz der Souveränität». Am Ende meines Vortrags neige ich zu einer nochmaligen Umformulierung des Titels, der freilich im Rahmen des feierlichen Jubiläums «200 Jahre Souveränität Liechtensteins» wohl eher unpassend sein dürfte: «Die Leerformel der Souveränität»! Die Juristen haben, wenn sie nicht mehr weiter wissen, für Leerformeln eine bequeme Ausrede in Gestalt einer eleganten Rechtsfigur er-

funden: der unbestimmte Rechtsbegriff. Das erlaubt ihnen dann, nach freiem Ermessen zu spekulieren, natürlich streng juristisch und wissenschaftlich. Man nennt das Auslegung oder Interpretation.

Freilich muss ich zugeben, dass ich selbst in meiner Habilitationsschrift von 1969 und während vielen Jahren danach ebenfalls stur am Dogma der unteilbaren Souveränität festgehalten habe, so wie ich das im Jusstudium gelernt hatte. Folglich durften meine Studenten nicht von Souveränitätsrechten sprechen, sondern nur von Kompetenzen. Sie mussten lernen, dass die staatliche Souveränität durch völkerrechtliche Verpflichtungen zwar eingeschränkt, aber nicht geteilt werden könne; dass das entscheidende Kriterium der staatlichen Souveränität die Kompetenzkompetenz sei, d.h. die Kompetenz zur Neuverteilung der Kompetenzen; dass die Kompetenzkompetenz in allen zwischen- und überstaatlichen Organisationen, auch in der UNO und in der Europäischen Union, bei den souveränen Staaten verblieben sei; dass sowohl ein Staatenbund als auch eine Gemeinschaft *sui generis* wie die Europäische Union kein Staat sei, dies im Gegensatz zum Bundesstaat, der – freilich unter Mitbestimmung und mehrheitlicher Zustimmung der nichtsoveränen Mitgliedstaaten – über die Kompetenzkompetenz verfüge und folglich souverän sei; dass Artikel 3 der schweizerischen Bundesverfassung («Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist.») Unsinn sei und es richtigerweise heissen müsste: «Die Kantone sind autonom, soweit ihre Autonomie nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist.» usw.

Inzwischen kommt mir das alles wie juristisch-scholastische Haarspalterei vor. Als halber Jurist bevorzuge ich den Klartext. Ich schlage vor, den Begriff der Souveränität durch jenen der Autonomie zu ersetzen. Die heutige Welt ist keine Gemeinschaft souveräner Staaten, sondern ein Konglomerat unilateral/imperialer, hegemonial/direktorialer, multilateral/egalitärer, demokratisch/undemokratischer und rechtmässig/rechtswidriger Unordnung mehr oder weniger autonomer Staaten.

Nach der Destruktion der Souveränität – Dekonstruktivismus heisst das seit Jacques Derrida – drängt es mich, doch auch noch etwas Konstruktives beizutragen. Gerhard Batliner hat vorgestern am Ende seines fulminanten Vortrags seine persönliche Liechtensteiner Vision vorgetragen. Gestatten Sie, dass ich zum Schluss ebenfalls eine Vision aus der Sicht eines dissidenten Schweizer Patrioten wage. Auch ich hatte nämlich einen Traum. Im Traum erschien mir Althusius. Ich träumte von

einem Gebäude mit fünf Stockwerken: Das Erdgeschoss mit der Gemeindeautonomie, der erste Stock mit der Kantonsautonomie, die Bel Etage mit der Staatsautonomie (nicht Staatssouveränität), der dritte Stock mit der europäischen Autonomie und das Dachgeschoss mit der Autonomie der Weltgemeinschaft. Gebaut ist der Palast für die Menschen, autonome Menschen. Kennzeichen der Autonomie des Menschen ist die Menschenwürde, d.h. die Ausstattung jedes Menschen mit im Kern unantastbaren Menschenrechten. Jedes Individuum ist gleichzeitig Gemeindebürger, Kantonsbürger, Staatsbürger, europäischer Unionsbürger und Weltbürger.¹

Jedes Stockwerk des Gebäudes hat eigene Statuten und das ganze Gebäude eine für alle verbindliche Hausordnung. Demnach gibt es fünf Verfassungen: eine Gemeindeverfassung, eine Kantonsverfassung, eine Staatsverfassung, eine Europäische Verfassung und eine Verfassung der Weltgemeinschaft. Alle zusammen bilden die Gesamtverfassung. Die Grundprinzipien der Gesamtverfassung sind Menschenrechte, Vorherrschaft des Rechts, Machtteilung, Mitbestimmung, Demokratie, Subsidiarität, Solidarität, Wahrhaftigkeit, Friede, Respekt gegenüber den verschiedenen Religionen und Kulturen sowie nachhaltige Entwicklung zu Gunsten künftiger Generationen. Gewalt ist nur zur Selbstverteidigung und zur Bestrafung der Rechtsbrecher erlaubt.

Gewiss! Mein Traum ist eine Utopie, aber eine reale Utopie, der man sich ohne Gewalt durch Dialog und Kompromiss annähern kann, wenn man will. Aufgabe der Politik ist auch, das zurzeit noch Unmögliche wenigstens annäherungsweise möglich zu machen. Man ist nicht realistisch, wenn man keine Ideale hat.

¹ Vgl. das «Five Storey House» von Thomas Cottier in: «recht», Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, Sonderheft 2005, S. 51.