

Souveränität als Zielbegriff

Abschließende Überlegungen

THOMAS MERGEL

Begriffe haben unterschiedliche Bedeutungen, und sie ändern ihre Bedeutung(en) über die Zeit. Das ist besonders relevant bei Begriffen, die soziale oder politische Verfasstheiten anzeigen; die Begriffsgeschichte hat uns gelehrt, dass ihr Wandel und ihre verschiedenen Bedeutungen nicht nur Indikatoren, sondern auch Faktoren der verschiedenen Realitäten sind, die mit dem »Wort« – das ja viel mehr ist als ein Wort – bezeichnet werden.

»Souveränität« ist dafür ein Präzedenzfall, denn damit ist eine Eigenschaft bezeichnet, die seit dem Beginn der Frühen Neuzeit als das zentrale Kennzeichen der entstehenden modernen Staatlichkeit verstanden wurde. Bodin und später Hobbes sprachen dem Fürsten die oberste, von niemandem zu beeinflussende Oberhoheit in der *political society* zu. Nicht, dass diese Oberhoheit ohne jede Verantwortung sein sollte. Aber sie war von den Untertanen nicht einklagbar. Von Anfang an war damit ein hoher Anspruch verknüpft, der sich von der Idee des gemischten Regiments des Altertums und des Mittelalters verabschiedete. Einer sollte herrschen und sonst keiner.

Von dieser Art Souveränität kann heute in der politischen Realität keine Rede mehr sein, auch wenn Neonationalisten und Souveränisten diesen Traum unverdrossen hegen. Trotzdem ist der Begriff nach wie vor prominent, wird allerdings sehr viel zurückhaltender benutzt als früher; heute bedeutet er eher so etwas wie »Handlungsfähigkeit«, »Selbständigkeit«. Offenbar ist, obwohl sich die Staatlichkeit nach innen wie nach außen grundlegend geändert hat, ein großes Bedürfnis da, dem Staat (oder auch suprastaatlichen Gebilden) besondere Herrschaftsfähigkeiten zuzuschreiben. Im Folgenden soll es deshalb darum gehen, im Lichte der vorangehenden Texte den Wandel und – so sehe ich es – die Aporie des Begriffs zugespitzt zu beleuchten.

Das Konzept der Souveränität war ein Kind des Bürgerkriegs. Jean Bodin schrieb seine *Six livres de la république* (1576) im Angesicht eines mörderischen inneren konfessionellen Konflikts; Thomas Hobbes teilte im *Leviathan* (1651) zwei Menschenalter später die gleiche Erfahrung eines Landes, in dem ein nicht enden wollender Bürgerkrieg die Eliten einander an die Kehle gehen ließ und verlässliche Sicherheit für Leib und

Leben nirgendwo mehr gegeben schien. Der Ausgangspunkt der Forderung nach Souveränität war also nicht die Stärke, sondern im Gegenteil die katastrophische Schwäche des Staates. Man konstruiert gerne eine Emergenz des modernen Staates seit dem Späten Mittelalter als eine aufsteigende Linie und übersieht dabei leicht, dass am Beginn der Frühen Neuzeit eigentlich die meisten Staaten zuzeiten *gescheiterte* Staaten waren. Noch ohne den hohen Anspruch der Souveränität hatten vorher Herrscher wie Karl VII., Ludwig XI. und Franz I. in Frankreich, Philipp II. in Spanien, Maximilian I. im Reich und Elizabeth I. in England das Konzept eines zentralen Regiments scheinbar erfolgreich auf den Weg gebracht. Das fiel jedoch im 16. und 17. Jahrhundert überall in Trümmer. Der Aufstieg des modernen Staates war alles andere als ein Königsweg, die Souveränität erwuchs aus dem Scheitern.

Weil es zunächst um die Sicherheit der Bürger, um den Schutz vor dem Bürgerkrieg ging, beschrieb Bodin wie später Hobbes die erste Aufgabe der Souveränität nach *innen*: Als Einziger sollte der Souverän Gesetze festsetzen und durchsetzen können; als Einziger sollte er für den gesellschaftlichen Frieden garantieren können; dafür gaben die Menschen, wie das Hobbes naturrechtlich formulierte, ihre eigene Freiheit – unwiderruflich – auf und übertrugen sie auf den Fürsten, der damit alle Gewalt als die Summe von Einzelgewalten in den Händen hielt. Erst dadurch wurde bei Hobbes aus den vielen Individuen eine Einheit. Am Anfang der Souveränität war die Sehnsucht nach innergesellschaftlicher Ordnung und Sicherheit. Die Wendung nach außen war eine logische Folge daraus: Die Sicherheit einer Gesellschaft musste auch nach außen verteidigt werden. Weil der Souverän in dieser Weise alle Macht in den Händen hielt: wer, wenn nicht er, sollte nach außen über Krieg und Frieden bestimmen? Über ihm gab es nur Gott, vor dem der Fürst sich dereinst verantworten sollte. Auf Erden gab es niemanden. Und da ihm im eigenen Staat keine ähnlich handlungsfähigen Subjekte mehr gegenüberstanden, da zwischen den souveränen Staaten bzw. Fürsten keine Über- und Unterordnung mehr denkbar war, mussten alle Staaten, die in dieser Weise als souverän bezeichnet werden konnten, einander zumindest formell gleich sein. Diese Anerkennung der Gleichheit von Staaten, die im Westfälischen Frieden erstmals formell festgelegt wurde, beinhaltete gleichermaßen das Nichteinmischungsverbot wie auch das Recht auf Kriegführung: Kein Staat würde es dulden, dass ein Gleicher – also ein anderer Staat oder Fürst – sich erfrecte, sich in seine Angelegenheiten zu mischen. Umgekehrt konnte man damit auch sagen: Wenn Staaten Interventionen zu erdulden hatten, ohne ihnen Einhalt gebieten zu können, dann war es das mit der Souveränität. Damit stand nicht in Wider-

sprach, dass diese Staaten – und sonst niemand! – das Recht der Kriegführung hatten. Legitimer Krieg (von souveränen Staaten) und nichtlegitimer Krieg (von Privaten oder Guerilla) sind seither geschieden.

Diese Dreiheit, innere Souveränität, äußere Souveränität, westfälische Souveränität, hat sich als theoretisches Konstrukt im Grunde bis heute durchgehalten. Aber in den Diskussionen der Juristen, Staatstheoretiker und derer, die ihre Geschichte schrieben, ging etwas gerne unter, und das bis heute: Bei der solchermaßen verstandenen Souveränität handelte es sich nicht einfach um empirische Realität, sondern um einen *Zielbegriff*.¹ Das meint einen idealtypischen Begriff in der wissenschaftlichen Diskussion und einen Anspruchsbegriff, oftmals geradezu utopisch, in der politischen Praxis. Denn wie sollte ein souveräner Herrscher die innere Sicherheit gewährleisten, wenn er, wie die allermeisten bis ins 19. Jahrhundert, über keine Polizei verfügte? Wie sollte er eine rechtliche Gleichbehandlung seiner Untertanen sicherstellen, wenn es, wie im Preußen des 19. Jahrhunderts, kein allgemeines bindendes Recht gab, sondern im Fall des Falles regionale Rechte galten? Wie selbstbestimmt konnte ein König handeln, der bis über beide Ohren verschuldet war? Nicht zu reden davon, dass der König immer abhängig von Beratern und Machtgruppen im Land, von Bankiers und privaten Kriegsunternehmern war. Nicht jeder »souveräne« Fürst würde außerdem das existenzielle Risiko eingehen, Krieg zu führen; das musste man sich leisten können.

Die Souveränitätskonstruktion in der Tradition Bodins zielte auf einen absoluten Monarchen, und lange Zeit wurde das damit transportierte Selbstbild des Herrschers geglaubt, der von Bindungen gelöst ist. Die Absolutismusforschung hat in den letzten Jahrzehnten aber eindrücklich herausgearbeitet, dass diese Macht ihre sehr deutlichen Grenzen hatte – bis hin zu der Position, wonach dieser Begriff nicht mehr verwendbar schien.² Wie viel blieb von der Souveränität des Herrschers dann noch übrig? »Souveränität« war mithin eine notwendige Fiktion: In den allermeisten Fällen konnten die Herrscher diesem Anspruch faktisch nicht

- 1 Diesen Begriff wurde augenscheinlich geprägt durch Reinhart Koselleck: Art. Staat und Souveränität, Vorbemerkung, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 6, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Stuttgart 1990, S. 1-4; hier S. 3.
- 2 Anschließend an Nicholas Henshall: *The Myth of Absolutism. Change and Continuity in Early Modern European Monarchy*, London 1992. Als Zusammenfassung der Diskussion Lothar Schilling: Vom Nutzen und Nachteil eines Mythos, in: *Absolutismus, ein unersetzliches Forschungskonzept? Eine deutsch-französische Bilanz*, hg. von ders., München 2008, S. 13-31.

genügen. Hätten sie jedoch darauf verzichtet, wären sie nicht mehr als Gleiche unter Gleichen anerkannt worden.

Was aber die Souveränität als Anspruch von Anfang an begleitete, und das sollte langfristig wirksam sein, war ihre Begründung: Sie leitete sich her aus der *necessitas*, dem Notstand, der kein Gebot kannte. Anders als die aristotelische Politiktheorie, die Politik von ihren Möglichkeiten her verstand, wurde damit Politik von der Ausnahme, von der existenziellen Gefahr her begriffen. Die Kennzeichen staatlicher Souveränität wurden dann offenbar, wenn die Normalität der allseits akzeptierten Gesetze nicht mehr galt. Wann aber die *necessitas*, der Ausnahmezustand gegeben war: Das festzustellen wiederum oblag dem Souverän, der eben dadurch seine Souveränität erwies.

Im Monarchen war diese Souveränität personal sichtbar. Mit der Zeit wurde sie aber immer unsichtbarer und abstrakter. Schon in der Frühen Neuzeit entpersönlichte sich der *roi sacre*, wurde eher zu einem Prinzip als einer realen Person, wenngleich das Prinzip ohne die Person nicht denkbar war. Spätestens mit der Französischen Revolution, begrifflich bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts vorbereitet, wanderte so die Autorität vom Fürsten auf den un- und überpersönlichen »Staat« über. Der Staatsbegriff enthielt einen utopischen Überschuss, erkennbar in der Polysemie des Begriffs. Das entlastete einerseits den Monarchen, der ja zumeist immer noch da war, nun aber eher als Treuhänder und Verkörperung der abstrakteren staatlichen Autorität. Andererseits bereitete dies den Boden dafür, vor allem in der deutschen Begriffstradition, den Staat zu einem historischen Akteur, ja sogar zu einem Ziel der Weltgeschichte zu erklären. Erst der weitgehend entpersonalisierte Staat, wie er im 19. Jahrhundert seine moderne Gestalt fand, hat – jedenfalls weitgehend, jedenfalls in Europa – die Souveränität nach innen erreicht, die vorher bestenfalls akklamiert wurde: Die Einheit von Gesetzgebung und Gesetzesumsetzung, das einheitliche Recht, die Sicherstellung von Ordnung und Sicherheit, die Kontrolle auch über gesellschaftliche Felder, die vorher lange als nichtstaatlich erschienen waren, wie Schule und sogar – weitgehend – die Kirchen. Zwar muss man auch hier immer im Relativ formulieren, aber diese »innere Staatsbildung«, wie das Otto Hintze klassisch genannt hat, war erst unter der Souveränität eines »Staates« möglich, der nicht mehr allein von seiner personalen Spitze her gedacht war, sondern an dessen Herrschaft viele mitwirkten.³

3 Otto Hintze, Wesen und Wandlung des modernen Staates, in: ders.: Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, hg. v. Gerhard Oestreich, Göttingen 1970, S. 470-496.

Es ist kein Zufall, dass sich in etwa gleichzeitig zur Staatssouveränität das Prinzip der Volkssouveränität entwickelte. Bei beiden gab es ein Gegenkonzept, und das war der Fürst. Sie waren aber nicht einfach analog. Entstand der Staat als Träger der Souveränität als *Institution* gegen die Personalität des Fürsten, so entwickelte sich die Volkssouveränität als ein entgegengesetztes Prinzip der *Legitimität*. Volk stand hier zunächst nicht als das »einfache« Volk, sondern als ein Synonym zur Nation: Das gesamte politische Kollektiv beanspruchte, Träger der Souveränität zu sein. Dieses Prinzip lag im Kern der Französischen Revolution.⁴ Die Nation war Quell des politischen Selbstverständnisses und Form der politischen Selbstherrschaft. Das Kollektiv der Bürger (als Verkörperung des allgemeinen Willens) ist Souverän über das Kollektiv der Bürger (als Untertanen), und erst dadurch werden sie zu einer Einheit – Rousseau verfolgte hierbei einen ähnlichen Gedankengang wie Hobbes.

Damit war aber noch nicht die Frage beantwortet, wer Entscheidungen treffen und umsetzen sollte. Für die herkömmliche Theorie der politischen Willensbildung wie bei Montesquieu, aber auch für Abbé Sieyès, waren das selbstverständlich gewählte Repräsentationskörperschaften. Erst in ihnen wurde die Nation »une et indivisible«. Für die Sansculotten wie für Robespierre verkörperte sich dagegen die Nation immer auch und sogar noch mehr im Volk außerhalb der Parlamente, und dahinter stand Rousseaus Idee der direkten (Versammlungs-)Demokratie. »Volkssouveränität« meinte das Volk in einem sehr konkreten und materialen Sinne. Wo das Volk, also die Nation sprach – in Volksversammlungen, in Bewegungen der Straße –, hatte der Konvent sein Vertretungsrecht verloren. Die Einheit des Volkes erwies sich auch darin, dass jeder Einzelne, jede Gruppe für die Gesamtheit sprechen konnten. Diese Emphase des Volks als alleiniger und in sich homogener Ursprung der Souveränität war zum einen eine Absage an die Gewaltenteilung, mit der die Idee der Volkssouveränität sich nie gut vertragen hat; ebenso auch an die politischen Klassen, die sich als Folge der Repräsentationskörperschaften unmittelbar bildeten, an die Aristokratie als geborene politische Klasse zumal. Berufspolitiker sind die natürlichen Feinde dieses Verständnisses von Volkssouveränität, und die Anklänge an heutige Denkfiguren, die »populistisch« genannt werden, sind nicht zufällig. Auch in Großbritannien, mit einer ganz anderen politischen Tradition, war die Gewaltenteilung nicht selbstverständlich. Hier hatte sich seit der Glorious Revolution ein Verständnis von der Souveränität des *Parla-*

4 Keith Michael Baker: *Souveraineté*, in: *Dictionnaire critique de la révolution française*, hg. von François Furet und Mona Ozouf, Paris 1988, S. 888-902.

ments entwickelt: Das Parlament (im Sinne seiner drei Teile: Krone, Lords, Commons) galt als Inhaber der höchsten Gewalt, und eine regulierende Verfassungsgerichtsbarkeit brauchte es deshalb nicht. Inwieweit man heute in Großbritannien noch davon sprechen kann, ist umstritten – aber ein Verfassungsgericht im deutschen Sinne gibt es in Großbritannien nicht, wie es ja auch keine geschriebene Verfassung gibt.⁵

Die Idee der Volkssouveränität brauchte noch viel mehr als die staatliche Souveränität die Suggestion der Homogenität dieses Volkes. Rousseaus Begriff der *volonté générale* war ja metaphysisch: Im Grunde bedurfte es nicht einmal eines diskursiven Prozesses, um zur Erkenntnis des Gemeinwohls zu gelangen – im Gegenteil: »[...] lange Debatten jedoch, Meinungsverschiedenheiten, Unruhe zeigen das Emporkommen der Sonderinteressen und den Niedergang des Staates an.«⁶ Die *volonté générale* lag schon in jedem (männlichen) Menschen selbst gewissermaßen abrufbar bereit; und wenn man die Abstimmung verlor, durfte man sich fragen, warum man sich im Gemeinwillen getäuscht hatte. Die *volonté générale* war im Grunde eine säkularisierte Version von Gottes Willen. Dass es (wie in der englischen Verfassungspraxis) eine Opposition gab, die nicht überzeugbar war und blieb und ihre alternative Vorstellung von dem hatte, was die *volonté générale* wollte; erst recht, dass es eine Pluralität der Meinungen geben sollte: Das war in den Ideen Rousseaus, Robespierres und Saint-Justs nicht vorgesehen. Letzterer drückte es so aus: »Jeder, der sich dem Volk entgegenstellt, zählt nicht mehr zum Souverän, und jeder, der nicht mehr zum Souverän gerechnet wird, ist ein Feind.«⁷

Diese Idee der Homogenität eines politischen Kollektivs namens »Volk« oder »Nation« steht in einer eigenartig paradoxen Beziehung zum gleichzeitig sich vollziehenden säkularen Prozess der sozialen und politischen Differenzierung der Gesellschaft und dem damit gegebenen Umstand, dass weder das Volk noch der Staat ohne weiteres als kohärente Einheiten zu sehen waren. Meinungen, Interessen, soziale Positionen, Herkünfte, Machtzugänge, Bündnisse und Interdependenzen unterschieden sich und schufen Vielfältigkeiten, die es schwermachten, eine einheitliche Souveränität zu postulieren. Alle Konzepte von abgestufter oder geteilter Souveränität beriefen sich im Grunde auf die Komplexität

5 Michael Gordon: *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution. Process, Politics and Democracy*, Oxford 2015.

6 Jean-Jacques Rousseau: *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts* (1762), hg. von Hans Brockard, Stuttgart 1977, S. 132 (IV, 2).

7 Zit. nach Rolf Reichardt: *Das Blut der Freiheit. Französische Revolution und demokratische Kultur*, Frankfurt a. M. 1998, S. 162.

der (meist politischen, aber auch sozialen) Gegebenheiten. Sie beanspruchten damit, die Realitäten besser abzubilden als ein monistisches Konzept, das eher als Idealtyp denn als real nutzbar erschien.

Und trotzdem verschwand die Sehnsucht nach Einheit und Homogenität nicht aus der Souveränitätsdiskussion. Man könnte argumentieren, dass gerade der Prozess der gesellschaftlichen Differenzierung diese Sehnsucht nach Homogenität als Gegenbewegung ausgelöst hat.⁸ Wie stark das Sehnen danach war, ist an Carl Schmitts Bemühen zu sehen, einen einheitlich souveränen Staat zu konstruieren bzw. aus dessen Unmöglichkeit im Umkehrschluss zu postulieren, dass der Staat – er meinte freilich immer den »westfälischen« Staat – im Untergang begriffen sei, was er lebhaft bedauerte. Er übersteigerte und mystifizierte die politische Homogenität des 19. Jahrhunderts; natürlich war der Staat des 19. Jahrhunderts kein so einheitlicher Körper, wie Schmitt sich das dachte. Aber mit seiner Zielbestimmung von Homogenität als Kennzeichen einer politischen Gemeinschaft formulierte er eine weitgehend konsensuelle Position – für Deutschland jedenfalls, denn hier schien die Pathologie einer »zerrissenen« oder »gespaltenen« Nation besonders augenfällig, und sie war es mindestens seit dem 19. Jahrhundert. Aber vermutlich sprach Schmitts Sehnsucht nach Homogenität weit über den deutschen Fall hinaus eine Gesellschaftsimagination an, die keinen Blick für Pluralität hatte, sondern diese als »Zerrissenheit« eben überwinden wollte. Nicht nur Rousseau und die Jakobiner hatten eine monistische Idee der Nation, auch der Nationalismus des 19. Jahrhunderts dachte so. Kelsen war mit seiner positiven Auffassung vom Pluralismus eine Ausnahme, ein visionärer Vordenker. In der Zwischenkriegszeit erschien sein Denken vielen als unzeitgemäß.

Diese Diskurse waren im Grunde um die innere Souveränität konzentriert. Wie verhielt es sich mit der äußeren Souveränität, sobald der Staat konsolidiert war? Der Kern des Problems bestand in der Gleichheit der Staaten untereinander, denn faktisch waren sie einander natürlich keineswegs gleich; die ökonomischen und militärischen Möglichkeiten unterschieden sich ebenso wie das Prestige. Diese ungleiche Gleichheit in der Frühen Neuzeit äußerte sich in endlosen Rangstreitigkeiten, in denen verhandelt wurde, wer denn nun als Gleicher unter Gleichen gelten könnte. Dass auch Stadtrepubliken sich um eine Königswürde (und sei es nur diejenige von Zypern) bemühten, weil damit ein Begriff

8 Vgl. Thomas Mergel: Die Sehnsucht nach Ähnlichkeit und die Erfahrung der Verschiedenheit. Perspektiven einer Europäischen Gesellschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: Archiv für Sozialgeschichte 49, 2009, S. 417-434.

von Souveränität verknüpft wurde, zielte auf diese Gleichheitssuggestion.⁹ Im 19. Jahrhundert war das kein Problem mehr: Nach den Napoleonischen Kriegen stand einigermaßen fest, was nun als selbständiger Staat gelten könne und was nicht. Auf dieser Basis entwickelten sich stabile interstaatliche Bundeskonstruktionen, die teilweise als Vorformen staatlicher Einigung fungierten und durchaus die Souveränität einzelner Staaten tangierten, wie der Deutsche Bund oder, vielfach als Anschubfaktor unterschätzt, der Deutsche Zollverein. Aber wie souverän war man auf der Basis dieser interstaatlichen Gleichheit tatsächlich? Will man ernsthaft behaupten, die Staaten des Deutschen Bundes seien gleichermaßen souverän gewesen? Desgleichen die westfälische Souveränität: Das Interventionsverbot galt, solange man sich daran hielt, aber nicht länger. Natürlich intervenierten Staaten in anderen Staaten, wenn sie es sich leisten konnten; nicht nur die Monroe-Doktrin für die USA, sondern auch die praktische Politik Preußens zeigt das, und dabei ist von den Kolonien noch überhaupt nicht die Rede. Überstaatliche Bündnis- oder Vereinskonstruktionen basierten darauf, dass alle sich daran hielten. Als im Jahre 1866 Preußen gegen Österreich Krieg begann, also Bundesgenosse gegen Bundesgenossen, konnte keine Rede von irgendwelchen Sanktionen gegen den Übeltäter sein. Vielmehr wurde der Angriff als faktisches Ende des Deutschen Bundes betrachtet. Mit Carl Schmitt ist ein Bund zu Ende, sobald die Souveränitätsfrage gestellt wird.¹⁰

Häufig ließ die Souveränität sich auch nicht eindeutig situieren. Wo war sie in einem föderalen politischen System zu platzieren? Das Problem galt besonders für das Kaiserreich, dessen unklare staatsrechtliche Konstruktion die Zeitgenossen rätseln und streiten ließ. Es galt aber auch und eigentlich noch mehr für die USA, die nicht nur ein verfassungsrechtlich kompliziertes Konstrukt von (souveränen?) Einzelstaaten waren, sondern die in den 1860er Jahren auch einen ganz klassischen Bürgerkrieg durchlitten, der in seiner Erbittertheit an die europäischen Bürgerkriege des 17. Jahrhunderts erinnerte und den man in Johannes Burkhardts Diktion ebenfalls einen Staatsbildungskrieg nennen könnte. Dass sich das Problem seither nicht erledigt hat, erweist sich daran, dass die Frage, inwieweit die USA ein Staat seien oder eigentlich ein Bund von Republiken, in der US-amerikanischen radikalen Rechten seit einigen Jahren wieder intensiv diskutiert wird. Aber immerhin: Die USA sind seit dem Bürgerkrieg ohne Frage kriegsfähig gewesen.

9 Vgl. Niels F. May: Zwischen fürstlicher Repräsentation und adliger Statuspolitik. Das Kongresszeremoniell bei den westfälischen Friedensverhandlungen, Ostfildern 2016, S. 140f.

10 Vgl. den Beitrag von Dieter Grimm in diesem Band.

»Souveränität« war mithin im 19. Jahrhundert in vielerlei Hinsicht eine prekäre Angelegenheit, die häufig nur solange existierte, als sie nicht in Frage gestellt wurde. Einzelne politische Theoretiker haben schon vor und nach dem Ersten Weltkrieg das Konzept des souveränen Staates für überholt erklärt.¹¹ Diese Prekarität nahm im 20. Jahrhundert noch deutlich zu, und das ungeachtet der Tatsache, dass es eine Epoche der großen Kriege war, die gewöhnlich als ein Lackmустest auf Souveränität gesehen werden – sehr häufig auf souveränen Entscheidungen einzelner Personen beruhend, die allerdings nun (nicht immer zu Unrecht) behaupteten, im Einklang mit den Wünschen ihres Volkes zu handeln. Im Krieg erweist sich die Souveränität, und wenn man die Politiktheoretiker liest, möchte man meinen: Sie sei jedenfalls im 20. Jahrhundert eigens für den Krieg dagewesen. Vor allem nach dem Ersten Weltkrieg wurde die erfahrene Souveränität im Krieg, die auch als eine Erfahrung der Homogenität gedeutet wurde, einfach in den Frieden verlängert und hier zu einer enttäuschten Erwartung: Das war eine schwere Belastung vor allem für die Demokratien. Im Frieden wird anders entschieden als im Krieg.

Der Frieden war gewissermaßen die eigentliche Herausforderung für die Souveränität nach innen. Mit den Folgewirkungen von Industrialisierung und Wohlfahrtsstaat situierte sich die Rolle des Staates völlig neu, lebhaft beklagt von denen, die den Verlust der ursprünglichen Souveränität befürchteten. Der Staatsrechtler Ernst Forsthoff, ein Freund und Schüler Carl Schmitts, formulierte 1970 eine »Erinnerung an den Staat«. In seinem vielrezipierten Buch *Der Staat der Industriegesellschaft*, das mit diesem Kapitel begann, konstatierte er ein Ende der inneren Souveränität des Staates im Angesicht sozialstaatlicher Verpflichtungen, technischer und wirtschaftlicher Eigendynamiken und zunehmender Demokratisierungsforderungen.¹² Der Staat hat bei Forsthoff kaum mehr die Chance zum Herrschen, weil er von allen Seiten mit Leistungserwartungen und Mitspracheforderungen konfrontiert wird. Als »Daseinsvorsorgestaat«, so seine prägnante Formulierung, sei einerseits in allen Lebensbereichen sehr viel mehr Staat als früher. Andererseits sei dieser Staat, so Forsthoff pessimistisch, im Grunde inzwischen in einer reaktiven Zwangslage, weil von ihm erwartet wird, gewissermaßen als Sozialversicherung seiner Bürger zu agieren. Dies umso mehr, als die neu drohenden Gefahren auf der Ebene des nationalen Staates gar nicht mehr zu lösen seien. Und der erkonservative Ernst Forsthoff nannte schon 1971

11 Quentin Skinner: A Genealogy of the Modern State, in: Proceedings of the British Academy 162, 2009, S. 325-370, hier S. 359 f.

12 Ernst Forsthoff: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, hier S. 11 ff.

nicht nur die Eigendynamik der Technologie, sondern auch das Umweltproblem.

Forsthoff verwies auf ein Bündel von Problemlagen, die zwar nicht allesamt neu waren, denen aber nun mit anderen Instrumenten begegnet wurde, nämlich mit internationalen Verpflichtungsgeflechten. In der atomaren Blockkonfrontation des Kalten Krieges wurden in vielerlei Hinsicht Souveränitätsrechte aufgegeben, und Forsthoff hat es diesem Konflikt, der in den Kreisen um Carl Schmitt »Weltbürgerkrieg« genannt wurde, zugeschrieben, dass die Souveränitätsdiskussion in der Zeit des Kalten Krieges solche Fahrt aufnahm – nun vor allem als Abgesang.¹³ Gerade konservative Staatsrechtler argumentierten, dass es eigentlich nur noch die Blockhegemonen seien, die ernsthaft souverän agieren könnten.¹⁴ In Frankreich und Großbritannien, den beiden ehemaligen, nun durch die neue weltpolitische Pattsituation abgestiegenen europäischen Weltmächten, erhielt sich derweil eine Erzählung von Souveränität, die der frühneuzeitlichen Bestimmung von Ranggleichheit, von *grandeur*, auffällig nahekam und die man durchaus auch als Phantomschmerz nach dem Verlust der einstigen Größe deuten kann. Umgekehrt spricht viel dafür, die Konjunktur des Souveränismus, die ja nach 1990 keineswegs nur in den ehemaligen osteuropäischen Ländern, sondern auch im Westen angehoben hat, als eine Reaktion nach dem Ende der hegemonial verfassten Blockkonstruktionen zu sehen, die den meisten ihre Souveränität beschnitten hatten.

Parallel und teilweise quer zur Blockkonfrontation entstand aber eine neue Dynamik internationaler Zusammenarbeit, die die Souveränitätslage ebenfalls änderte. Das waren freiwillige Organisationen, und sie verstanden sich nicht als Vorformen einer neuen Souveränität, wenngleich in der Anfangsphase mancherorts von »Weltregierung« gefabelt wurde. Tatsächlich handelte es sich um vertragliche, völkerrechtliche Bindungen, und insofern war jede Abgabe von Souveränität, sofern davon die Rede sein konnte, zunächst freiwillig und widerruflich. Allerdings entwickelten die internationalen Organisationen eine Dynamik eigener Art. Ihnen beizutreten war mit der Zeit nicht mehr nur eine Sache des Gutdünkens der einzelnen Staaten. Denn hier wurden entscheidende Abreden getroffen und Bündnisse geschlossen, Gelder ver-

13 Hierzu Lukas Potsch: Die Moderne als Weltbürgerkrieg. Zeit- und Geschichtskritik bei Roman Schnur, Reinhart Koselleck, Hanno Kesting und Nicolaus Sombart, in: *Leviathan* 47, 2019, S. 244-265.

14 So z. B. Hermann Jahrreiß: Die Souveränität der Staaten. Ein Wort, mehrere Begriffe, viele Missverständnisse (1955), in: Die Entstehung des modernen souveränen Staates, hg. von Hanns Hubert Hofmann, Köln 1967, S. 35-51, hier S. 42 ff.

teilt, hier war auch internationales Prestige zu gewinnen. Dabeisein war also angeraten. Die Bedeutung dieser internationalen Organisationen hat nach dem Ende des Kalten Kriegs eher noch zugenommen. Man hält sie, namentlich die unter dem Dach der Vereinten Nationen, gern für zahnlose Tiger, und das ist jedenfalls dahingehend zutreffend, dass sie keine eigenen gewaltbasierten, »soveränen« Mittel haben, um kollektiv als verbindlich anerkannte Prinzipien wie z. B. das Verbot des Angriffskriegs durchzusetzen. Aber man unterschätzt m. E. die Dynamik an Erwartungen, die in einem kollektiven System aus Selbstverpflichtungen entsteht. Staaten können ebenso wenig wie Einzelne ohne Rücksicht auf die Folgen einfach sagen, dass sie ihr Geschwätz von gestern nicht kümmern. Aus solchen kollektiven Bindungen auszusteigen wird als Ausdruck und/oder als Ausgangspunkt eines Konflikts verstanden und steht insofern nicht einfach *ad libitum* zur Disposition. Die Hoffnung auf »Frieden durch Recht« hatte schon die völkerrechtlichen Anstrengungen nach dem Ersten Weltkrieg angeleitet, damals nur kurzfristig mit Erfolg.¹⁵ Aber die internationale Politik nach dem Zweiten Weltkrieg baute darauf auf, nun mit geringeren Erwartungen, größerer Inklusivität und längerem Atem.

Frei im Sinn der alten Souveränität sind die Staaten, die der Weltbank, der WHO oder der Unesco angehören, nicht ohne weiteres. Erst recht gilt das für diejenigen Staaten, die auf Zuwendungen angewiesen sind. Wenn ein großer Teil des Staatshaushalts durch internationale Gelder bestritten wird, ist ohnehin fraglich, wie souverän man noch handeln kann. Hier zeigt sich übrigens ein Paradoxon, auf das Thomas Risse aufmerksam gemacht hat: Gerade im Fall von gescheiterten Staaten, denen von Leviathans wegen keinerlei Souveränität mehr zuzusprechen wäre, wird die (Fiktion der) Souveränität aufrechterhalten. Denn ohne die Annahme von Souveränität hätten die internationalen Organisationen keinen Ansprechpartner, denn Verbände von Staaten können ja nicht mit Warlords kooperieren.¹⁶ Eine notwendige Fiktion.

Am deutlichsten und in der Diskussion am klarsten benannt sind die Institutionen der europäischen Integration, und zwar auch deshalb, weil von Anfang an (und trotz allem immer noch) die Idee einer europäischen Staatlichkeit im Raum steht. Dass sich hier zunächst selbständige

15 Marcus M. Payk: Frieden durch Recht? Der Aufstieg des modernen Völkerrechts und der Friedensschluss nach dem Ersten Weltkrieg, München 2018.

16 Thomas Risse: Paradoxien der Souveränität. Was es heißt, wenn Staaten nicht mehr uneingeschränkt souverän sind, in: Internationale Politik 7/8, Juli/August 2007, S. 40-47 [<https://internationalepolitik.de/de/paradoxien-der-souveraenitaet> (letzter Zugriff 16. 6. 2023)].

Staaten zusammenfanden, die einiges teilten und noch mehr teilen wollten, war zunächst selbstverständlich. Im Prozess der europäischen Integration schälte sich aber – wie intendiert, bliebe im Einzelnen zu fragen – ein ganz neues Modell von supranationaler politischer Organisation heraus, Man möchte es zwar nicht mit dem Begriff »staatlich« benennen, doch es gewinnt unverkennbar an Souveränitätsmomenten. Dass insbesondere Frankreich die europäischen Gemeinschaften auch als Instrumente für die eigene *grandeur* zu nutzen sucht(e), steht dem nicht entgegen. Dass aber der hauptsächliche Partner Frankreichs auf dem Weg nach Europa, die Bundesrepublik, in den ersten vier Nachkriegsjahrzehnten als bestenfalls halbsouverän gelten mochte, ist ein Hinweis auf die Begrenztheit dieser Kategorie im Zusammenhang mit der europäischen Einigung.

Ein Vorbild für das politische Konstrukt »Europa« gibt es bisher nicht, und diese Vorbildlosigkeit leitet auch die Diskussion an. Das heißt nicht, dass die europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg präzedenzlos gewesen sei. Auch die ersten Anläufe einer interstaatlichen Kontrolle von Rohstoffpolitik zwischen Deutschland, Frankreich und den (späteren) Beneluxstaaten – das Internationale Stahlkartell von 1926 – bedeuteten eine Konkurrenz für einzelstaatliche Lenkungsanstrengungen. Damals schon galt die doppelte Zielsetzung einer besseren wirtschaftspolitischen Integration einerseits, einer politischen Einhegung andererseits. Die Vorläuferin der Europäischen Gemeinschaften, die Montanunion, kontrollierte nach diesem Vorbild in manchen Bereichen einzelstaatliche Wirtschaftspolitik.

Ursprünglich entstand »Europa« als Wirtschaftsgemeinschaft, aber sie ist seit den 1960er Jahren weit darüber hinaus gegangen. Dabei wurden Souveränitätsrechte von den Einzelstaaten auf die gemeinschaftliche Ebene übertragen, und zwar so, dass sie nicht einfach zurückgenommen werden können. Diese Dynamik der Selbstaussweitung ist ein weiteres Kennzeichen der europäischen Integration, und das ist einer der hauptsächlichen Gründe für die nationalen Souveränisten aller Länder, »Europa« für eine Gefahr zu halten, die wie ein Krake die Nationalstaaten zunehmend umklammere und am Ende gar erdrosseln werde.

Am prägnantesten für die Dynamik der Selbstaussweitung ist das Europäische Recht, das sich von einem sekundären zu einem – im Selbstverständnis des Europäischen Gerichtshofs – präskriptiven Recht gemausert hat, einem Recht, das seine eigenen Logiken hervorbringt und beansprucht, gegenüber den Rechtsordnungen der Einzelstaaten den Primat zu besitzen und selbst rechtsschöpferisch tätig zu sein. Das wird im Üb-

rigen auch von Staaten außerhalb der EU anerkannt.¹⁷ Die europäische Integration ist ja in ihrem Kern ein rechtlicher Prozess. Bemerkenswert ist das hohe Prestige des Europäischen Gerichtshofs, der eigentlich ein Recht ohne staatliche Durchsetzungsmöglichkeiten spricht, sondern dabei auf die Mitgliedstaaten angewiesen bleibt. Auch wenn von Seiten einzelner Staaten wie Polen oder Ungarn erbittert gegen diesen Primat des Gemeinschaftsrechts gekämpft wird, auch wenn die Sanktionen, die zur Einhaltung des Europäischen Rechts verhängt werden, häufig nicht sehr effektiv zu sein scheinen: Die Macht des Europäischen Rechts zeigt sich zunächst nicht in LGBTQ-Rechten, sondern in technischen Normen, Abgasrichtlinien, Lebensmittelqualitäten oder Bildungsstandards wie den ECTS-Punkten, die mit dem Bologna-Prozess überall in Europa die Regeln des Studierens definieren. Die europäische Integration verläuft über weite Strecken als Standardisierung. Eine effektivere Schranke für die Ausweitung des Gemeinschaftsrechts stellt wahrscheinlich der einzelstaatliche Verfassungsvorbehalt dar, wie ihn auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat.

Solche Verpflichtungen schränken die Souveränität der Einzelstaaten ein; wie sich am Brexit gezeigt hat, lassen sie sich nicht einfach abschüteln, sondern höchstens gegen andere Verpflichtungen eintauschen.¹⁸ Von den Souveränisten unter dem Schlachtruf »Taking back control« vorangetrieben, war der Brexit zwar erfolgreich dahingehend, dass Großbritannien jedenfalls einen großen Teil der EU-Verpflichtungen loswurde – mit der notablen, aber keineswegs einzigen Ausnahme der Irlandfrage. Gleichzeitig aber sah sich das Vereinigte Königreich in der Situation, nun mit anderen Partnern Verpflichtungen einzugehen, die am Ende nicht sehr viel mehr »Control« mit sich brachten, sei es bei Arbeitsmigranten, sei es bei Gütern, die nun beschafft werden mussten. Ob Großbritannien bei der Serie von bilateralen Verträgen, die es nun abschließen muss (und die häufig einer EU-Blaupause folgen), »souveräner« wird als vorher, ist füglich zu bezweifeln. Und nicht zu vergessen: Großbritannien ist auch als NATO-Mitglied in einer in mancher Hinsicht parallelen militärischen Bündnisstruktur, die ebenfalls enge Zusammenarbeit erheischt und, etwa im Fall der Bündnisverpflichtung, durchaus eine Einschränkung von Souveränität bedeutet. Bündnisse tun das, und ob es sich nun um militärische oder um wirtschaftliche Bünd-

17 Anne-Marie Burley und Walter Mattli: *Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, in: *Readings on the Theory and Practice of European Integration*, in: *International Organization* 47, 1993, S. 41-76.

18 Beatrice Heuser: *Brexit in History. Sovereignty or a European Union?*, London 2019.

nisse handelt: Sofern sie nicht nur auf bestimmte Zeit abgeschlossen sind, sind sie Souveränitätseinschränkungen.

Aber ist man damit schon auf dem Weg zu einer souveränen europäischen Staatlichkeit? Das vorherrschende Argument lautet: nein, solange die Mitgliedstaaten für sich einzelstaatliche Souveränität behaupten und diese an Einzelfällen auch durchsetzen; nein, solange es am Ende die Chefs der Einzelstaaten sind, die im Verbund entscheiden, und nicht eine europäische Regierung jenseits einzelstaatlicher Voten; nein, solange die einzelstaatlichen Verfassungen als eine Schwelle verstanden werden, die das Gemeinschaftsrecht nicht überschreiten kann. Das ist im Fall von technischen Normen kein Problem, bei politischen Positionierungen wie im Fall des Ukrainekriegs sehr wohl. Erst recht wäre das der Fall bei grundlegenden Verfassungsreformen. Von einem europäischen Volk, das eine Berufung auf die Volkssouveränität ermöglichen würde, ist trotz des direkt gewählten Europäischen Parlaments keine Rede. Eine europäische Verfassung hat sich bislang nicht als Entscheidung eines solchen Volkes durchsetzen lassen. Selten genug bemerkt wird der Umstand, dass dieses Europa gar keine territoriale Einheit bildet und damit ein weiteres Moment von »Souveränität« außer Acht lässt: Der Schengen-Raum ist ein anderer als der Euro-Raum, der EU-Binnenmarkt umfasst Staaten, die gar nicht Mitglied der EU sind.¹⁹ Dass der EU die Fähigkeit zum Kriegführen abgeht, ist angesichts dessen ein fast schon trivialer Einwand gegen die Souveränitätsbehauptung.

Darüber hinaus weist die Europäische Union seit dem Vertrag von Lissabon eine Eigenheit auf, die souveräne Staaten gewöhnlich nicht aufweisen: Mitglieder können nicht hinauskomplimentiert werden – sie können aber sehr wohl selbst austreten. In welchem Staat geht das? Großbritannien ist aus der EU ausgetreten; Schottland wird dagegen verwehrt, über einen Austritt aus dem UK auch nur abzustimmen, ein zweites Mal, nachdem der Brexit die Ausgangsbedingungen verändert hat. Dasselbe gilt für Katalonien im Falle Spaniens. Hieran sieht man sehr grundsätzliche Unterschiede.

Wegen dieser Mehrebenenkonstruktion hat für Europa das Argument einer geteilten oder geschichteten Souveränität Konjunktur. »Souveränität« ist ein Leitbild und nicht eine Tatsachenbehauptung, und es geht dabei um sehr viel weniger als die alten Maximen. Die Zielbestimmung liegt heute für die meisten nicht mehr in Vereinigten Staaten von Europa oder gar einer Europäischen Bundesrepublik. Nachdem man lange das

19 Vgl. Stephan Leibfried: *Quo vadis, Europa?*, in: *Wirtschaftsdienst* 91, 2011, S. 367-384.

Alte Reich als Interpretationsfolie herangezogen hat, hat Christoph Schönberger vorgeschlagen, Carl Schmitts Begriff des Bundes (nicht: Staatenbundes!) auf Europa anzuwenden.²⁰ In Schmitts Logik würde das aber bedeuten, dass die klassische Souveränitätsfrage hier besser nicht gestellt wird. Im Einklang damit ist die neue Semantik einer europäischen Souveränität eher weniger ambitioniert. Europäische Souveränität bedeutet in der Sprache Macrons oder auch Scholz' nicht mehr »handlungsmächtig« oder gar »plein pouvoir«, sondern: »handlungsfähig«, also eigentlich: das Gegenteil von paralysiert. Das mag man wohl glauben; mit Blick auf unsere frühneuzeitlichen Gewährleute könnte man aber meinen, dass dafür der Begriff der Souveränität vielleicht doch ein wenig überzogen sei. Als Zielbegriff mag er anzeigen: Wir wären gerne handlungsfähiger, als wir es jetzt sind. Als pragmatischer Begriff bedeutet er: mehr geht momentan nicht. Was er allerdings offenbar abgestreift hat, war die Assoziation mit der *necessitas*; heute steht anscheinend eher die Möglichkeit im Vordergrund, also – wenn man so will – die *potentialitas*.

Diese Sprachregelung bezieht sich ausschließlich auf die äußere Souveränität. Dass die Europäische Union nach innen nur begrenzt durchsetzungsfähig ist und sich immer wieder an bockigen Einzelstaaten wundreibt, die sie vorführen wollen und gegen die es kein anderes Mittel als den oftmals wenig überzeugenden Geldhahn gibt (wenn überhaupt!), gereicht den emphatischen Europäern zum Ärger, muss aber hingenommen werden, zumal hier teilweise Konstruktionsfehler der Union ausgenutzt werden. Die Mittel der Wahl für die Entscheidungsfindung wie für den Umgang mit den Widerborstigen bedienen sich aus dem Werkzeugkasten der Governance und lauten: miteinander reden, Interdependenzen stärken, auf die Zeit setzen, Geld zusprechen oder verweigern. Das klingt nicht sehr souverän. Aber man mag die Verärgerten beruhigen mit dem Verweis auf den ebenfalls ziemlich zahnlosen britischen Premierminister James Callaghan, dessen lohnpolitische Festlegungen 1978 von den Gewerkschaften einfach ignoriert wurden. Dieses sehr zufällige Beispiel illustriert eine eigentlich alltägliche Erfahrung: Auch in vermeintlich souveränen Nationalstaaten ist die Durchsetzungskraft von oben nach unten oft recht begrenzt, und sie war es übrigens selbst im 19. Jahrhundert. Allerdings bedeutete das auch Callaghans politisches Ende als

20 Christoph Schönberger: Die Europäische Union als Bund: Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: Archiv des öffentlichen Rechts 129, 2004, S. 81-120; Petra Deger: Die europäische Union als Gestaltungsraum – postsouveräne Territorialität oder das Ende moderner Staatlichkeit?, in: Postsouveräne Territorialität. Die Europäische Union und Ihr Raum, hg. von Ulrike Jureit und Nikola Tietze, Hamburg 2015, S. 273-297.

Premierminister. Ihm folgte eine ziemlich zähnefleischende Margaret Thatcher, die eine starke Idee von innerstaatlicher Souveränität hatte. Jemand wie Thatcher ist indes momentan in Europa nicht zu sehen, und sie hätte wohl weder die Bühne noch die Mittel.

Was ist aus diesen Diskussionen zu schließen, die einige Überlegungen dieses Bandes im Kontext der weiteren Debatten zur Souveränität resümieren wollen? Es ist m. E. vor allem der veränderte Bedeutungshorizont des Begriffs, der fragen lässt, ob die heutigen Debatten tatsächlich denselben Gegenstand traktieren wie vor mehr als 200 Jahren. Die Übertragung vom personal gedachten Monarchen auf den Staat änderte schon vieles, und der Staatsrechtler Ernst Forsthoff, dem weniger am Rechtsstaat als am Hobbesschen Leviathan gelegen war, konstatierte, dass man mit dieser Übertragung in Wahrheit den Souveränitätsbegriff schon aufgegeben habe.²¹ Wenn damals schon der Staatsbegriff an ein Ende kam, was ging dann erst verloren mit der Einbindung in Mächtegleichgewichte wie im 19. Jahrhundert, in internationale Organisationen und Abmachungen, was mit der Mehrebenenkonstruktion der EU, der »Vergesellschaftung des Staates« durch Daseinsvorsorge, Interessenverbände und -parteien? Wenn also heute eingefleischte traditionelle Souveränitätstheoretiker sagen: Entweder volle Souveränität oder keine – dann ist zurückzufragen: wann und für wen war diese volle Souveränität jemals real gegeben, über den Status des Zielbegriffs hinaus? Natürlich beschränkten seit der Frühen Neuzeit Bündnisse, Hegemonien, ständische Widerhaken oder finanzielle Klemmen für viele Monarchen und Staaten die effektive Handlungsfähigkeit, die man »Souveränität« nennen könnte. Erst recht haben rechts- und sozialstaatliche Bindungen, staatliche Verwaltungen, ein professionelles Militär und mächtige Industrieunternehmen im 19. Jahrhundert staatliche Souveränität eingeschränkt. Letztere haben, etwa in den USA, im Ruhrgebiet oder im Saarland, durchaus parastaatliche Funktionen übernommen. Im 20. Jahrhundert haben Blockbildungen, internationale Kooperationen und Organisationen die einzelstaatliche Souveränität eingehegt und teilweise übernommen. Das politische Instrumentarium orientiert sich heute am Leitbild der Governance – nicht, weil staatliche Politik nach innen und nach außen schäufchenweich sein möchte, sondern weil sich hiermit mehr bewirken lässt als mit einem streng blickenden Leviathan, dessen Anspruch sowieso nicht mehr geglaubt wird und nicht mehr durchsetzbar ist.

Souveränität ist unter diesen Bedingungen einerseits das, was sie immer war: ein zugesprochener Status, der mit Erwartungen an Hand-

21 Forsthoff: Der Staat (Anm. 12), S. 14.

lungsmacht verbunden ist. Die Bedingungen, Formen und die Reichweite dieser Handlungsmacht haben sich aber andererseits durch das Zusammenwachsen der Welt dramatisch verändert. Es steht nicht eine Weltregierung zu erwarten, wie die Politiktheoretiker der 1950er Jahre sie am Horizont sahen. Vielmehr wird man mit einer Politik zu rechnen haben, die auf allen Ebenen die vielfachen Interdependenzen berücksichtigt. Sie bestimmen die mittlerweile multipolare Welt und werden das vermutlich weiterhin tun, wenn auch (angesichts der aktuellen Weltlage drängt sich das auf) wohl vorläufig oder auf längere Zeit reduziert oder anders orientiert. Solche Interdependenzen, Rücksichten, die man auf einen Nachbarn oder wirtschaftliche Beziehungen nehmen musste, gab es früher auch, allerdings sind sie inzwischen grundlegend systemrelevant geworden. Schifffahrtsrouten, Produktionsstandorte, Konsumentenwünsche, Seltene Erden, Forschungsaustausch, Patentrechte, Arbeitskräftebedarf, Klimafragen: Solche Themen sind relevant für das Handeln der Staaten, die aus guten Gründen meist lieber auf Verträge denn auf machtstaatliche Durchsetzung setzen.

Wenn ein Staat Krieg führen möchte, dann kann er das unter Umständen nach wie vor tun. Das gilt vor allem für die drei Großstaaten Russland, China und USA, die seit langem und in letzter Zeit verstärkt auf diesen Ausdruck von Souveränität setzen. Die kleinen Kriege werden sowieso nicht aussterben. Aber auch die großen, wie zur Zeit in der Ukraine (und wer weiß, ob es bei der jetzigen Begrenzung dieses Kriegs bleibt), werden wohl weiterhin stattfinden, obwohl seit 1945 eine gewisse Tendenz zu ihrer Begrenzung im Zeichen der Atomkriegsdrohung zu beobachten war – auch dies könnte man eine Begrenzung der Souveränität nennen. Seit dem Ersten, erst recht seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich allerdings der legitimatorische Rahmen dafür dramatisch gewandelt, denn die Frage »darf der das?« ist die erste, die weltöffentlich gestellt wird, wenn jemand einen Krieg anfängt. Eine solche Frage musste sich weder Ludwig XIV. noch Bismarck stellen lassen. Und es kann mit guten Gründen vermutet werden, dass diese, auf völkerrechtliche Vereinbarungen pochende Frage selbst bei denen nicht ganz ohne Eindruck bleibt, die ansonsten unter Berufung auf ihre Souveränität das Völkerrecht mit Füßen treten.