

Region – Nation – Europa

herausgegeben von

Prof. Dr. Heinz Kleger
(Universität Potsdam)

Band 38

LIT

Aleksandra Lewicki

Souveränität im Wandel

Zur Aktualität eines normativen Begriffs



LIT

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------------|
| Einleitung: Souveränität im Wandel? | 11 |
| 1. Der Souveränitätsbegriff in der Philosophiegeschichte | 19 |
| 1.1 Herausbildung einer Souveränitätsvorstellung | 19 |
| 1.2 Staats- und Herrschersouveränität | 22 |
| 1.3 Volkssouveränität | 25 |
| 1.4 Bilanz und Rechtsentwicklung des internen Souveränitätskonzeptes | 31 |
| 2. Der externe Souveränitätsbegriff im Völkerrecht | 43 |
| 2.1 Die Souveränitätsvorstellung des klassischen Völkerrechts | 43 |
| 2.2 Völkerrechtliche Handlungsfreiheit versus Weltinnenrecht | 45 |
| 2.3 Bilanz und Rechtsentwicklung des externen Souveränitätskonzeptes | 48 |
| 3. Souveränität im Spiegel der Internationalen Beziehungen | 55 |
| 3.1 Realistische außenpolitische Autonomie | 55 |
| 3.2 Souveränität als organisierte Scheinheiligkeit | 57 |
| 3.3 Souveränität als Konstrukt | 60 |
| 3.4 Imperialistische Souveränität | 63 |
| 3.5 Bilanz und Rechtsentwicklung aktueller Souveränitätskonzepte | 66 |
| 4. Souveränität im Europa des beginnenden 21. Jahrhunderts | 79 |
| 4.1 Souveränitäten in Europa oder Europäische Souveränität? | 79 |
| 4.2 Gemeinsam ausgeübte nationale Souveränität: „pooled sovereignty“ | 83 |
| 4.3 Funktionale Souveränität | 89 |
| 4.4 Bilanz und rechtliche Verankerung von Souveränität in Europa | 96 |
| Schlussfolgerungen | 117 |
| Literaturverzeichnis | 123 |

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-8258-9608-0

© LIT VERLAG Berlin 2006

Auslieferung/Verlagskontakt:
Greener Str./Fresenstr. 2 48159 Münster
Tel. +49 (0)251-620320 Fax +49 (0)251-231972
e-Mail: lit@lit-verlag.de <http://www.lit-verlag.de>

halten beobachtet und interpretiert. Territoriale Souveränität ist für ihn keine wirksame Norm der internationalen Ordnung.

In seinen Ausführungen von 1999 beabsichtigt Krasner, das Nichteinmischungsgebot zugunsten der Durchsetzung internationaler Regime zu hinterfragen. In späteren Arbeiten postuliert er die Teilung von Souveränität¹⁶⁶ zwischen Staaten und der Weltgemeinschaft, um in Phasen der Demokratisierung die Entwicklung durch Übergangsverwaltungen effektiv zu gestalten. Diese Art der Relativierung stellt – von einem staatlichen externen Souveränitätsbegriff ausgehend – historische Konzeptionen existentiell in Frage. Seine konstruktiven Vorschläge für neue Begriffe bleiben vage. Die Ausdifferenzierung in Teilaspekte verweist aber sehr präzise auf heute relevante Bedeutungsbestandteile von Souveränität.

3.3 Souveränität als Konstrukt

Die identitätsstiftende Funktion von Normen, die der Institutionalismus in Ergänzung neorealistic Annahmen betont, stehen in konstruktivistischen Ansätzen im Mittelpunkt. Wie Krasner selbst bemerkt,¹⁶⁷ kommen Vertreter des politikwissenschaftlichen Konstruktivismus¹⁶⁸ zu ähnlichen empirischen Beobachtungen. Die von ihnen zugrunde gelegten Prämissen unterscheiden sich aber von Krasners Annahmen. Identitäten und soziale Rollen werden durch Sozialisation generiert und beeinflussen vorhandene Strukturen, die ihrerseits auf Individuen zurückwirken.¹⁶⁹ Institutionen und Wertssysteme sind Ergebnisse eines intersubjektiven, gemeinsam geteilten Einverständnisses: Ihre Entstehung lässt sich nicht ausschließlich durch materielle Machtinteressen erklären. Die Norm Souveränität wurde aus funktionalen Gründen mit einer Bedeutung und Merkmalen versehen, um politische Modelle zu legitimieren. Mit dem Funktionsverlust der daran gebundenen Ordnungen erfolgt konsequenterweise ein Bedeutungswandel. Souveränität wird durch diskursive Interaktion zwischen Akteuren und Strukturen permanent konstruiert und dekonstruiert. Der Staat und somit der Souveränitätsbegriff als sein Attribut kann nicht als unveränderliche Grundlage der Realitätsinter-

¹⁶⁶ Mit seinem Begriff der "shared sovereignty" meint Krasner die Teilung der Souveränitätsrechte zwischen zwei Parteien, die gleichberechtigt entscheiden – nicht federale Gewalt- und Kompetenzteilungsmodelle. Krasner, Stephen D.: Building Democracy after Conflict: The Case for Shared Sovereignty, in: Journal of Democracy, Nr. 1, 2005, S. 76.

¹⁶⁷ Krasner, 1999, S. 50.

¹⁶⁸ Die in diesem Kapitel zusammengeführten Autoren unterscheiden sich in einigen Nuancen der Argumentation, jedoch haben sie die Dekonstruktion der Bedeutung des Nationalstaates gemeinsam – daher lassen sie sich im vorliegenden als eine Richtung darstellen.

¹⁶⁹ Vgl. Biersteker / Weber, 1996, S. 11.

pretation gelten, da beide Ergebnisse gesellschaftlicher, politisch motivierter Prozesse darstellen.¹⁷⁰

Bartelson ist der Ansicht, dass eine authentische Definition von Souveränität nicht möglich ist: Fixe Begrifflichkeiten verleugnen historische Bedeutungen und frieren ein flexibles Konzept in einer statischen Form ein.¹⁷¹ Auch Weber und Biersteker sehen ihre Souveränitätsdefinition lediglich als provisorisch an: "Sovereignty as a political entity's externally recognized right to exercise final authority over its affairs."¹⁷² Der Begriff schließt bewusst den territorialen Kompetenzabgrenzungsaspekt einer etatistischen völkerrechtlichen Konzeption wie auch den Terminus „Staat“ nicht ein. Wie schon bei Morgenthau und Krasner ist der Legitimationsaspekt auch hier aufgrund einer Ausrichtung auf die externe Begriffskomponente kein relevanter definitorischer Bestandteil. Konstruktivisten rücken den Anerkennungsaspekt in den Vordergrund: Die letztinstanzliche Verfügungsgewalt über jeweilige Zuständigkeiten ergibt sich aus der formalen Anerkennung durch andere Völkerrechtssubjekte. Territorialität wird somit nicht völlig eliminiert, ist aber nur als völkerrechtlicher Anerkennungsaspekt Bestandteil des Souveränitätsbegriffs: Die territoriale Eigenschaft von Souveränität beschränkt sich auf eine akzeptanzbedingte Organisationsfunktion, legt dabei aber nicht zwangsläufig die räumlichen Grenzen der Zuständigkeit fest. Gleichzeitig trägt sie dem formal-rechtlichen Souveränitätsaspekt Rechnung, dem auf internationaler Arena bis heute unverkennbare Gültigkeit zukommt: Der Anerkennungspraxis der Vereinten Nationen und damit dem Umstand, dass Nationalstaaten auf Grundlage reziproker Akzeptanz miteinander interagieren. Nach Wendt wird das extern anerkannte Recht, letztinstanzliche Autorität in einem bestimmten Zuständigkeitsbereich auszuüben, zur sozialen Rolle, die Akteure auf der internationalen Arena vertreten – auch wenn de facto ihre ausschließlichen Spielräume beschränkt sind.¹⁷³

Weber und Biersteker stellen selbst fest, dass die Theorien der Internationalen Beziehungen das Begriffsgerüst (externer) Souveränität verengt haben – für sie rührt dies aus dem Fehler, dass der Souveränitätsbegriff ausschließlich als Attribut des territorialen Nationalstaats definiert wird. Der Territorialstaat, eine geographisch begrenzte Struktur, deren Akteure letztinstanzliche politische Autorität

¹⁷⁰ Die räumliche Gliederung Europas hat seit dem 17. Jahrhundert bis ins 20. Jahrhundert die grundlegenden Paradigmen politischer Ordnung bestimmt. Ausführlich dazu: Murphy, Alexander B.: The Sovereign State System as Political-Territorial Ideal: Historical and Contemporary Considerations, in: Ebd. S. 81 – 120.

¹⁷¹ Bartelson, Jens: A Genealogy of Sovereignty, Cambridge, 1995, S. 13.

¹⁷² Biersteker / Weber, 1996, S. 2.

¹⁷³ Wendt, Alexander / Friedheim, Daniel: Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State, in: Ebd. S. 240 – 277.

innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches beanspruchen, hat als Ordnungsrahmen und soziales Konstrukt seine politische Aktualität verwirkt und ist zudem mit der sozialen Realität nicht kongruent.¹⁷⁴ Mit dem Staatsbegriff gerät für sie konsequenterweise das Souveränitätsprinzip ins Wanken: Die Bedeutung von Souveränität gründet nicht auf einer universellen, statischen oder zeitunabhängigen Staatsvorstellung, vielmehr vereint er die Teilbegriffe Territorialität, Bevölkerung, Autorität und Anerkennung in einer einzigen normativen Konzeption, die dazu dient, die Ausübung seines Gewaltmonopols¹⁷⁵ innerhalb festgesetzter Grenzen zu rechtfertigen. De facto reduzieren sub- und supranationale funktionale Räume jenseits territorialer Abgrenzungen die effektive staatliche Autorität und ihr Gewaltmonopol.¹⁷⁶ Murphys Definition soll als repräsentativ gelten:

*"Issues should be addressed in a variety of scales and in regional contexts that make sense in terms of the geographical character of the issues themselves."*¹⁷⁷

Eine auf staatliche Einheiten beschränkte Anerkennungspraxis sowie der Anspruch auf Ausschließlichkeit der Herrschaft innerhalb eines Gebietes engt die Realisierung ethischer Prinzipien ein: Inayatullah plädiert für ein Recht auf Wohlstand, das für Staaten in der Dritten Welt zur Implementierung ihrer Souveränität notwendig wäre.¹⁷⁸ Keating sieht in der Ablösung bzw. Neukonzeptionierung des Souveränitätsbegriffs die Chance, Selbstbestimmung nationaler Gruppen innerhalb der bisher als souverän verstandenen Staaten zu realisieren.¹⁷⁹ Souveränität muss folglich nicht bedeuten, dass ein Gewaltmonopol alle Zuständigkeitsbereiche umfasst. Keating betont, dass die Organisationsform des souveränen Nationalstaates keineswegs als bereits überwunden angesehen werden kann – jedoch lassen sich Entwicklungstendenzen beobachten, die neue Lösungsmöglichkeiten für die Realisierung politischer Autoritätsausübung beinhalten können. Eine nationale Minderheit sowie eine ethnische, religiöse oder kulturelle Gruppierung muss nicht zwangsläufig Eigenstaatlichkeit anstreben, um die bisher mit

¹⁷⁴ Inayatullah, Naem: Beyond the Sovereignty Dilemma: Quasi-States as Social Construct, in: Ebd., S. 51.
¹⁷⁵ Dazu zählen Weber und Biersteker die Ausübung polizeilicher Kontrolle, die Abwehr von inneren und äußeren Bedrohungen der bestehenden Ordnung und die Delegitimierung alternativer Organisationsformen als Anomalien. Vgl. ebd., S. 3. Roxanne Lynn Doty fasst den Gegenstand allgemeiner: Nicht nur die maßgeblichen Handlungsanleitungen und Politiken werden durch ein territorial eingeschränktes Gewaltmonopol bestimmt, sondern auch die Entscheidungsgewalt über die Staatsangehörigen, vor allem die Foucaultsche „diskursive Autorität“, wer zur National Identity, in: Ebd., S. 122 und 141.

¹⁷⁶ Keating, Michael: Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era, Oxford, 2001, S. 20ff.

¹⁷⁷ Murphy, 1996, S. 176f.

¹⁷⁸ Inayatullah, 1996, S. 50 – 80.

¹⁷⁹ Keating, Oxford, 2001.

Souveränität assoziierten Rechte auszuüben. Auf der anderen Seite sieht Keating keinen Grund, warum das externe Recht auf Selbstbestimmung und das interne Recht auf demokratische Institutionen zwingend ausschließlich in der politischen Organisationsform des Nationalstaats ausgeübt werden müssten. So wie Individuen unterschiedliche kollektive Identitäten auszubilden in der Lage sind, so lassen sich Autoritätsbezüge differenziert nach Regelungskompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen ansiedeln: Da Souveränität nicht als absolutes Konzept gelten kann, das ausschließlich in der Organisationsform Staat realisierbar ist, können „normative Ordnungen“ auch ober- und unterhalb der nationalen Ebene bestehen. In einer postsouveränen Ordnung müssen Staaten ihre Prärogative mit supranationalen, substaatlichen und transnationalen normativen Ordnungen teilen.¹⁸¹ Keating erklärt seinen Terminus „Postsouveränität“ wie folgt: „Unable to find a better alternative, I use the term postsovereignty to denote an era in which sovereignty has not disappeared but rather has been transmuted into other forms and is shared, divided and contested. Sovereignty discourse persists but is detached from its previous state referent.“¹⁸²

3.4 Imperialistische Souveränität

Auf Grundlage der Dekonstruktion des externen Souveränitätsbegriffs errichten Hardt und Negri ihre Theorie des „Empire“¹⁸³ in der sie eine neue Form postnationaler Souveränität beobachten. Sie beziehen die interne Begriffsdimension, wie sie im vorliegenden Arbeitskontext isoliert wurde, in ihre Überlegung ein und leiten aus dem Funktionsverlust des modernen Nationalstaats¹⁸⁴ die Existenz einer Machtquelle ab, die nicht territorial lokalisiert wird. Durch die Erosion der nationalstaatlichen Gestaltungsmacht in Politik, Ökonomie und Kultur ist die bisherige Begrifflichkeit einer inneren und äußeren Souveränität innerhalb territorialer Einheiten fehlgeleitet: Dezentralisierung und Deterritorialisierung lösen die Vorstellung von territorialen politischen Ordnungssystemen ab. Hardt und Negri gehen davon aus, dass sowohl Ausschließlichkeit der Herrschaftsausübung als auch die Identifizierung einer letztinstanzlichen Machtquelle innerhalb einer räumlichen Einheit überkommene Vorstellungen sind. Souveränität verschwindet aber nicht, lediglich die gängige Ansiedlung eines Trägers trifft nicht mehr zu. Im

¹⁸⁰ Ebd., S. 15.

¹⁸¹ Ebd., S. 27.

¹⁸² Ebd., S. 10 des Vorwortes (römische Nummerierung: x).

¹⁸³ Hardt, Michael/ Negri, Antonio: Empire, Die neue Weltordnung, Frankfurt, 2003.

¹⁸⁴ „Die Territorialgrenzen der Nation umschlossen ein Zentrum der Macht, das die Ströme der Produktion und Zirkulation systematisch kanalisiert oder blockierte, abweisend forderte oder unterband und so über fremde Territorien Herrschaft ausübte. Imperialismus debatte eigentlich die Souveränität europäischer Nationalstaaten über deren eigene Grenzen hinaus aus.“ Ebd., S. 10.

Rahmen des sich vollziehenden Wandels wird weiterhin politische Kontrolle ausgeübt, zuvor als staatlich angesehene Funktionen werden erfüllt, Regulatormechanismen nehmen weiter Einfluss auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse. Souveränitätsrechte diffundieren auf der supranationalen Ebene. Die neue Souveränität ist die neue Weltordnung:

„... *sovereignty has taken a new form, composed of a series of national and supranational organisms united under a single logic of rule. This new global form of sovereignty is what we call Empire*“ - *a new universal order that accepts no boundaries or limits.*¹⁸⁵

Die Autoren distanzieren ihren Empire-Begriff ausdrücklich von einer Imperialismusvorstellung, die bestimmten Staaten übergeordnete Befehlshoheit unterstellt - in der neuen Weltordnung gibt es keine singuläre lokalisierbare letztinstanzliche Autoritätsquelle, der soviel Gestaltungsspielraum zukommt, dass sie die globalen Vorgänge bestimmen könnte.¹⁸⁶ Genauso wenig definieren sie Empire über die Eigendynamik ökonomischer Marktprozesse, wie sie etwa aus einem anarchischen Zusammenspiel globaler Austauschprozesse resultiert und sich daher zunehmend der Regulierung durch Nationalstaaten entzieht. Die globale Weltordnung ist eine neue Logik und Struktur der Herrschaft, die es ermöglicht, Verfügungsgewalt zu entmonopolisieren.¹⁸⁷ Diesem Modell liegt kein Weltstaat nach Kant¹⁸⁸ zu Grunde, vielmehr „herrscht“ ein Pluralismus an Kräften, die interagieren, sich wechselseitig dominieren oder unterdrücken, zusammenwirken oder miteinander konkurrieren. Sie bringen hybride Identitäten, flexible Hierarchien und vielfältige Austauschprozesse in zentralen und gleichzeitig peripheren Netzwerken hervor. Für Hardt und Negri ist diese Entwicklung eine historische Notwendigkeit - nicht jedoch die zwangsläufige Folge kapitalistischer Verwertungslogik, sondern die Konsequenz einer Legitimationskrise des kapitalistischen Systems und historisch-materialistischer Klassenkampfzyklen.¹⁸⁹ Die zeitgenössische Herrschaftsform beruht nicht auf Eroberung oder wurde nicht etabliert -

vielmehr stellt sie einen Status innerhalb einer Entwicklung dar, die zwar irreversibel ist, aber in ihrer Wirkung beeinflusst werden kann. „From the perspective of Empire, this is the way things will always be and the way they were always meant to be. In other words, Empire presents its rule not as a transitory moment in the movement of history or at the end of history. (...) It not only regulates human interactions, but also seeks directly to rule over human nature. The object of its rule is social life in its entirety, and thus Empire presents the paradigmatic form of biopower. Finally, although the practice of Empire continually is bathed in blood, the concept of Empire is always dedicated to peace - a perpetual and universal peace outside of history.“¹⁹⁰ Empire ist folglich „gut in sich“ aber nicht „gut für sich“. Auch wenn die Herausbildung dieser Herrschaftsform dazu beigetragen hat, den Kolonialismus und den Imperialismus zu beenden, errichtet es dennoch seine eigene Form der Ausbeutung - die in mancherlei Hinsicht brutaler ist, als die Varianten, die es beseitigte. Die neue Souveränität ist besser als das vorausgehende politische Ordnungsmodell - vor allem aber kann sie besser sein, wenn ihr befreiendes Potential genutzt werden kann.

Aus dieser Darstellung politischer Ordnung leiten Hardt und Negri ein Widerstandspostulat ab. Die neo-marxistische Boitschaft in Form des integrierten „Politischen Manifestes“ fällt in ihrer Innovationskraft spürbar hinter die theoretisch-analytische Leistung des Buches zurück. Die Globalisierung verdammt keineswegs zur Untätigkeit, vielmehr bietet sie neue kommunikative Vernetzungsmöglichkeiten, um den territorial diffundierten Klassenkampf zu zentralisieren. Der Kampf gegen die Globalisierung als solche richtet sich gegen einen fehlerhaften Rahmen - Empire ist gleichzeitig neue Rahmenbedingung, neuer Feind und neue Chance. Hardt und Negri möchten der in verengtem nationalstaatlichem Rahmen oder in Antiglobalisierungsorganisationen gefangenen Linken den richtigen Weg zum Widerstand aufzeigen. Empire ermöglicht, sich unter Überwindung beengender Vorstellungen von Nationalitäten und Grenzen direkt gemeinsamen Interessen und Bedürfnissen zuzuwenden. Umfassend mobilisierte Nichtregierungsorganisationen können gezielt an neuralgischen Punkten der prozeduralen Souveränität ansetzen und der Dynamik eine von ihnen gewünschte Richtung geben. Die Tendenzen der Homogenisierung und gleichzeitigen Heterogenisierung müssen von der zeitgleich entstehenden globalen Gemeinschaft von innen heraus in ihrer Komplexität erfasst und in der Konsequenz in ihren negativen Wirkungen bekämpft werden.

¹⁸⁵ Vgl. Hardt, Michael / Negri, Antonio: *Marx's Mole is Dead!*, in: *Eurozine*, 13.02.2002, www.eurozine.com, abgerufen am: 14.04.2005, S. 1.

¹⁸⁶ Auch die Weltmacht USA sind - nicht zuletzt wegen ihrer Organisationsform als Nationalstaat - nicht in der Lage, auch nur annähernd in globalen Maßstäben Weltherrschaft auszuüben. Vgl. Hardt / Negri, 2003, S. 12.

¹⁸⁷ Ebd., S. 315ff.

¹⁸⁸ Kant, Immanuel: *Zum ewigen Frieden*, Stuttgart, 1984 und ebd., S. 53.

¹⁸⁹ Es „stellt sich im historischen Begriff des Empire kein historisches Regime dar, das aus Eroberungen hervorgegangen ist, sondern vielmehr eine Ordnung, die die Geschichte vollständig suspendiert und die bestehende Lage der Dinge für die Ewigkeit festschreibt.“ „Man könnte sogar davon sprechen, dass die Entwicklung des Empire und seiner globalen Netzwerke eine Antwort auf die verschiedenen Kämpfe gegen die modernen Machtmaschinen ist, insbesondere auf den Klassenkampf, angetrieben durch den Wunsch der Menge nach Befreiung. Die Menge rief das Empire ins Leben.“ Ebd., S. 13 und S. 57.

¹⁹⁰ Hardt / Negri, 2002, S. 3.

gehen. Im Kontext des gegenwärtig häufigsten Typus der Anwendung von Waffengewalt, im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen oder angesichts aktueller Gefahren durch internationale terroristische Gewaltakte²⁰² wird das vorhandene völkerrechtliche Instrumentarium als unzureichend präzise kritisiert. Die humanitäre Intervention galt lange Zeit als letztes Mittel zum Schutz eigener Staatsangehöriger beim Verstoß eines Fremdstaates gegen das Gewaltverbot. Diese Rechtsfigur wurde bis zum zweiten Golfkrieg nur in Einzelfällen zur Rechtfertigung für die Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten herangezogen – sie galt aber nicht als Staatenpraxis oder Rechtsüberzeugung, vielmehr als Verstoß gegen das aus dem völkerrechtlichen Souveränitätskonzept abgeleitete Nichteinmischungsgebot. Die zunehmende Duldung von Verstößen lässt das im Souveränitätsprinzip verankerte Schutzrecht erodieren. Einerseits ergeben sich gemäß Krasners Argumentation neue Möglichkeiten der wirksamen Implementierung von menschenrechtlichen Standards²⁰³ und Konfliktprävention,²⁰⁴ zum anderen erleichtert jene Praxis den von Hardt und Negri betonten Missbrauch durch Partikularinteressen. Selbst im Falle der Autorisierung durch den Sicherheitsrat kann dessen Entscheidung auf politische Interessen seiner ständigen Mitglieder zurückgeführt werden. Die Problematik bisheriger Präzedenzfälle verstärkt die Kontroversen um das friedenspolitische Instrumentarium der Vereinten Nationen. Zentrale Fragestellungen der Reformdebatte sind zum einen die Neuinterpretation der Ausnahmen vom Gewaltverbot²⁰⁵ und zum anderen die Festlegung der Konditionen für eine humanitäre Intervention, nicht zuletzt um

²⁰² Die Operation „Enduring Freedom“ in Afghanistan basierte als Reaktion auf die terroristischen Anschläge im September 2001 auf Artikel 51 der UN-Charta, dem Recht auf kollektive Selbstverteidigung. Auch wenn enge Verknüpfungen zwischen dem Taliban-Regime und dem Terrornetzwerk Al-Qaida nachgewiesen werden konnten, waren die Angriffshandlungen nicht unmittelbar von einem Staat ausgegangen.

²⁰³ Dies ist nicht der Ort, um die Problematik der Universalität von Menschenrechten zu diskutieren. Es muss jedoch der Hinweis darauf erfolgen, dass in vielen Teilen der Erde die Menschenrechte als westlicher Oktroyp rezipiert werden.

²⁰⁴ Ausführlich zur Problematik der neuen Interventionspraxis zur Friedenswahrung und –wiederherstellung siehe: Yannix, Alexandros: *The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and its Implications in International Politics*, in: *European Journal of International Law*, Nr. 14, 2002, S. 1031 – 1036.

²⁰⁵ Die 2003 von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte hochrangige Exportengruppe zur Reform der Vereinten Nationen nahm 2004 in ihrem Abschlussbericht zu jenen Fragen Stellung: Das Gremium lehnte die Neufassung des Rechts auf Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta ab. Eine extensive Deutung im Bereich „unmittelbar drohender und nahender“ Gefahren (Präemption) wird von der Kommission gebilligt, die Rechtmäßigkeit von Präventivschlägen (im Falle nicht-unmittelbarer oder naher Gefahren) hingegen ausgeschlossen. Der Bericht betont das Gewaltverwendungsmonopol des Sicherheitsrats, der auch kollektives Vorgehen von Regionalorganisationen (wie etwa der NATO im Kosovo) mandatiert werden muss. Voraussetzung für legitimes Handeln ist aber, dass Gefahren nicht nur instrumentell behauptet werden, sondern dass Existenz mit hoher Plausibilität dargelegt wird. Vgl. *High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility*, GA, UN Doc A/59/565, 02.12.2004, Abschnitt 192. Die Kommission plädiert zudem dafür, die Feindstrafenklausel aus der Charta zu streichen. Vgl., ebd., Abschnitt 298. Das Instrumentarium der kollektiven Zwangsnahmens, gemäß Kapitel VII der Charta wird durch die im Zusammenhang mit der humanitären Intervention diskutierten spezifizierten Konditionen der Gewaltanwendung konkretisiert. Siehe hierzu die folgende Fußnote.

dem Missbrauch dieser umstrittenen Rechtsfigur zu begegnen.²⁰⁶ Zahlreiche, im Verlauf der regen Debatten um die Reform der Vereinten Nationen entstandenen Vorschläge für eine völkerrechtliche Normierung des Reaktionspielraums im Kontext neuer Herausforderungen enthalten auch rechtswissenschaftliche Überlegungen zur Neuinterpretation des Souveränitätsbegriffs. Eine von Generalsekretär Kofi Annan beauftragte Kommission von Rechtsexperten erarbeitete einen Konzeptvorschlag für eine Modifizierung der völkerrechtlichen Souveränitätsnorm. Souveränität wird gemäß dem Vorschlag der Expertenkommission von der Nichtmischungsdoktrin gelöst und als „Verantwortung zum Schutz“ („Responsibility to protect“ oder auch umgangssprachlich „R2P“) definiert. In diesem Souveränitätsverständnis spiegelt sich die Verpflichtung eines Staates, seine Bürger zu schützen – kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, geht nach diesem Verständnis von Souveränität die Verantwortung an die Staatengemeinschaft über und ermöglicht dieser zunächst kollektive zivile Maßnahmen und im Extremfall als letztes Mittel auch multilaterales militärisches Eingreifen.²⁰⁷

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen plädierte nach Vorlage des Expertenberichtes für einen Paradigmenwechsel vom Verständnis von Souveränität als Integritätsrecht hin zu einem Konzept von „Souveränität als Verantwortung“²⁰⁸ für das Individuum. Hierbei wird der bisher geläufige „Souveränitätspanzer“ nicht gänzlich aufgebrochen, vielmehr stellt der funktionsfähige Staat weiterhin die erste Instanz für den Schutz seiner Staatsbürger dar. Die Staatengemeinschaft soll jedoch kollektive Handlungskompetenzen erhalten, wenn staatliche Einrichtungen ihre grundlegendsten Aufgaben nicht erfüllen können.²⁰⁹ Dieses Souveränitätskonzept spricht die ultimative Autorität derjenigen Instanz zu, die sie am besten ausüben kann. Letztinstanzlichkeit und Ausschließlichkeit der Gewaltausübung liegen entweder beim Staat oder bei der internationalen Gemeinschaft. Dieser Souveränitätsbegriff kommt den theoretischen Überlegungen des Institutionalismus und des Konstruktivismus sehr nahe. Die Neufüllung des Begriffs-

²⁰⁶ Der Bericht der hochrangigen Gruppe empfiehlt verbindliche Kriterien zur Anwendung von Gewalt im Falle eines kollektiven Vorgehens: Die Höhe der Bedrohung muss im Verhältnis zum Vorgehen stehen, wie auch müssen die Mittel und die Folgen als angemessen gewertet werden. Alle anderen Mechanismen der Friedensherstellung müssen bereits erschöpft sein, sowie eine Redlichkeit der Motive vorliegen. In diesem Rechtsrahmen wäre eine vom Sicherheitsrat autorisierte Intervention als letztes Mittel rechtmäßig. Das Panel legt dem Sicherheitsrat nahe, jene Legitimitätskriterien als neuen internationalen Konsens in künftigen Entscheidungen zu berücksichtigen. Vgl. ebd., Abschnitt 204 – 209.

²⁰⁷ Vgl. den Bericht der Internationalen Kommission für Intervention und Staatsouveränität: „Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty“, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> abgerufen am 01.06.2005.

²⁰⁸ Vgl. Annan, Kofi: *Two Concepts of Sovereignty*, in: *The Economist*, 16.09.1999.

²⁰⁹ Zur Konkretisierung des Befundes staatlichen Versagens definieren Ghani et al. einen Index staatlicher Kapazitäten/Grundfunktionen. Anhand eines solchen Maßstabes ließe sich spezifizieren, ob ein Staat seinen Aufgaben nachzukommen vermag. Siehe ausführlich hierzu: Ghani, Ashraf / Lockhart, Claire / Carnahan, Michael: *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building*, Overseas Development Institute, Working Paper 253, London, 2005.

kerns bleibt auch hier vorerst vage: Die Legitimation einer so weitgehenden Aufweichung des gegenwärtigen Souveränitätsverständnisses erfordert sowohl eine kriteriale Bestimmung der Umstände für ein Zurücktreten des Nichteinmischungsgebots vor dem Menschenrechtsschutzgebot als auch die Angemessenheit der Mittel. Als Hauptziele gelten sowohl humanitäre und diplomatische Schutzleistungen, wie auch Aufbauhilfe bei der Errichtung funktionsfähiger staatlicher Institutionen und die Stärkung nationaler politökonomischer Autarkie. Militärisches Eingreifen muss die ultima ratio bleiben. Unilaterales Vorgehen fällt ausdrücklich nicht in den Rahmen der sich herausbildenden Norm. Als Indikator für die schrittweise Fortentwicklung des Völkerrechts²¹⁰ gilt die Aufnahme dieses Souveränitätskonzepts in den im Dezember 2004 vorgelegten viel zitierten Abschlussbericht des hochrangigen Gremiums zur UN-Reform, der das Verantwortungskonzept sogar im Titel trägt. Der Bericht bettet den Souveränitätsbegriff in eine zeitgemäße Vision kollektiver Sicherheit.²¹¹ Die Souveränitätsnorm wird explizit im völkerrechtlichen Kontext zum Immunitätsrecht kontrastiert.²¹² Die Verfasser unterstützen die sich herausbildende Norm für Fälle des Genozids, der Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht.²¹³

Auch der UN-Generalsekretär hat die Anregung in seinem Entwurf eines Reformpapiers²¹⁴ für den UN-Gipfel im September 2005 übernommen. Obwohl selbst der nachverhandelte, stark gekürzte Resolutionsentwurf²¹⁵ noch die „Responsibility to Protect“-Norm enthielt, konnte der Reformplan auf den Gipfel nicht verabschiedet werden. Die verwässerte Formulierung des Minimalkompromisses enthält lediglich die wenig verbindliche Bereitschaft der Staaten zur Kooperation, um Völkermord zu verhindern.²¹⁶ Ob und wie das Konzept durch einen völkerrechtlichen Vertrag Verbindlichkeit erlangen wird, ist gegenwärtig nicht abzusehen.

²¹⁰ Der damalige Bundesaußenminister Fischer drückte sich in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung am 23.09.2005 zu neuen Aufgaben der Friedenssicherung wie folgt aus: „Das führt zwangsläufig immer häufiger zu Entscheidungen, die langfristige Verpflichtungen zur Folge haben, Völkerrecht begründen und weit in die staatliche Souveränität eingreifen können.“ Zitiert in: Zepelin, Joachim, Fischer würdt für Sitz im Uno-Sicherheitsrat, Financial Times Deutschland vom 24.09.2005, S. 17.

²¹¹ High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility, GA, UN Doc A/59/565, 02.12.2004.

²¹² „Die aufeinanderfolgenden humanitären Katastrophen in Somalia, Bosnien und Herzogowina, Ruanda, im Kosovo und jetzt in Darfur haben die Aufmerksamkeit nicht auf die Inhumanitäten souveräner Regierungen gelenkt sondern vielmehr auf die Verantwortlichkeiten sowohl gegenüber der eigenen Bevölkerung als auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft allgemein.“ Ebd., Abschnitt 201.

²¹³ Vgl. ebd., Abschnitt 29 – 34 und 199 – 203.

²¹⁴ Annan, Kofi: In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary General, UN Doc A/59/2005, 21.03.2005, Abschnitte 132 – 135.

²¹⁵ Revised Draft Outcome Document of the High-Level-Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005, Advance Unedited Version, Future Document A/59/HPLM/CPR.1/Rev.2, 05.08.2005, Abschnitt 118.

²¹⁶ Vgl. Richter, Nikolas: Was übrig bleibt. Die Reform der UN gerät zum Minimalkonsens, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.09.2005, S. 6.

Die Konkretisierung anhand der genannten Fallbeispiele und Tatbestände grenzte in den Entwürfen für den Gipfel 2005 den zu legalisierenden Interventionsfall deutlich von präemptiven oder präventiven Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus ab. Dennoch muss hinzugefügt werden, dass gerade im Zusammenhang der gegenwärtigen Debatte um die Weiterentwicklung des Völkerrechts jener Begriff der „Souveränität als Verantwortung“ der Anfälligkeit für subjektive Interpretation und Missbrauch nicht entbehrt. Die Norm wurde nicht konzipiert, um einen extern herbeigeführten Regimewechsel zu legitimieren. Eine künftige vertragliche Verankerung sollte daher auf unmissverständliche Präzisierung der Kasuistik und ergänzende prozedural-rechtliche Kontrollmechanismen nicht verzichten. Die Formulierung müsste multilaterale Systeme ausdrücklich stärken, wie bereits das erste Gutachten der internationalen Kommission über Intervention und Staatensouveränität hervorgehoben hatte. Letztlich hängt die normative Wirksamkeit aber vor allem von der Handlungsbereitschaft der Staatengemeinschaft im Einzelfall ab, die allerdings in jüngster Vergangenheit nicht häufig zu konkreten Schritten führte.

Gegenwärtig zeichnet sich also keine endgültige Ablösung der gängigen völkerrechtlichen Rechtsfiguren zur Souveränität ab. Die Schutzpflicht scheint aber eine inhaltliche Neufüllung des Nichteinmischungsgebots anzukündigen. Innere Angelegenheiten sind immer weniger exklusives Staatenrecht und wandeln sich zunehmend zum Gegenstand einer Rechenschaftspflicht vor der internationalen Gemeinschaft. Die Argumentation basiert auf einem Primat der Integrität der Person gegenüber dem der territorialen Integrität.