

Die souveräne Gleichheit der Staaten – ein angefochtenes Grundprinzip des Völkerrechts

Artikel 2 Nr. 1 der Charta der Vereinten Nationen bestimmt: „Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.“ Es ist aber nicht nur die Organisation der Vereinten Nationen (United Nations, UN), die auf diesem Grundsatz beruht, sondern die ganze Völkerrechtsordnung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Was ist mit der „souveränen Gleichheit der Staaten“ gemeint? In einer bedeutenden, allgemein anerkannten Deklaration hat sich 1970 die UN-Generalversammlung auf die folgende Definition geeinigt: „Alle Staaten genießen souveräne Gleichheit. Sie haben dieselben Rechte und Pflichten und sind gleichberechtigte Mitglieder der internationalen Gemeinschaft, ungeachtet aller Unterschiede wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, politischer oder anderer Natur.“ Weiter heißt es: „Jeder Staat hat die Pflicht, die Rechtspersönlichkeit der anderen Staaten zu respektieren. Die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit jedes Staates sind unverletzlich. Jeder Staat hat das Recht, seine politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung frei zu wählen und zu entwickeln.“¹

Die souveräne Gleichheit der Staaten ist damit in erster Linie ihre Rechtsgleichheit. Jeder Staat ist vor dem Völkerrecht gleich, sei er groß oder klein, mächtig oder schwach, westlich-demokratisch verfasst oder etwa arabisch-islamisch. Entsprechend hat in der Generalversammlung der Vereinten Nationen jeder Staat das gleiche Stimmrecht (Art. 18 Abs. 1 der UN-Charta). Nach dem Grundsatz sind die Volksrepublik China, mit gut 1,3 Milliarden Menschen der bevölkerungsreichste Staat der Welt, und der pazifische Inselstaat Tuvalu, mit 11 000 Einwohnern der bevölkerungsmäßig kleinste,² gleichberechtigt. Die souveräne Gleichheit ermöglicht die Selbstbestimmung der einzel-

nen Völker, die ihre innere Ordnung frei wählen und entwickeln können sollen.³

Das Prinzip der souveränen Gleichheit gehört zu den rechtlichen Grundbedingungen der bestehenden multilateralen internationalen Ordnung. Multilateralismus setzt die Existenz einer größeren Zahl unabhängiger Akteure in den internationalen Beziehungen voraus. Mit einer – rechtlich anerkannten – Vorherrschaft einzelner Staaten über andere ist ein multilaterales System unvereinbar.

Geschützt wird die souveräne Gleichheit der Staaten vor allem durch das allgemeine Gewaltverbot des Völkerrechts: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“ (Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta). Auch der größte Staat darf dem kleinsten nicht seinen Willen aufzwingen, indem er ihn mit militärischer Gewalt überzieht oder bedroht.

An genau dieser Stelle aber gerät gegenwärtig das Prinzip der souveränen Gleichheit in eine angefochtene Position. Denn das Gewaltverbot befindet sich in einer Krise. Insbesondere die amerikanische Politik einer sehr weiten Auslegung des Rechts auf Selbstverteidigung im „Kampf gegen den Terrorismus“ weicht das Gewaltverbot auf. Die damit verbundene Erleichterung der Anwendung militärischer Gewalt gegen andere Staaten aber lässt es als möglich erscheinen, dass schwächeren Staaten gegenüber Druck ausgeübt wird, der im Widerspruch zu ihrem Status souveräner Gleichheit steht – Druck, der sie zu Entscheidungen zwingt, die nicht ihrer freien Wahl entsprechen.

In Anbetracht dieser aktuellen Situation, auf die ich später zurückkommen werde, soll in diesem

¹ Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen („Friendly Relations Declaration“) vom 24. 10. 1970, Anhang zu Resolution 2625 (XXV), in: United Nations Year Book 24, New York 1970, S. 788, sowie in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Völkerrecht, Baden-Baden 2004, Nr. 6.

² Vgl. die Liste der UN-Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl in: Vereinte Nationen, (2004) I, S. 39.

³ Vgl. Bardo Fassbender, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, in: Heinz-Peter Mansel u. a. (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme, München 2004, S. 1089, 1098 ff.

⁴ Vgl. ders., Die Gegenwartskrise des völkerrechtlichen Gewaltverbotes vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), (2004), S. 241–256.

Beitrag der völkerrechtliche Begriff der souveränen Gleichheit der Staaten näher erklärt werden. Da es sich um einen Begriff handelt, der sich im Lauf der modernen Völkerrechtsgeschichte verändert hat, muss dabei auch die historische Dimension berücksichtigt werden. Um zu verstehen, was „souveräne Gleichheit“ heute bedeutet, und um abschätzen zu können, ob das Prinzip auch in der Zukunft die völkerrechtlichen Beziehungen der Staaten leiten wird, ist es nötig zu beschreiben, wie dieser Grundsatz entstanden ist.

Die Souveränität des Staates

Mit dem Ausdruck der „souveränen Gleichheit“ sind in der UN-Charta von 1945 zwei rechtliche Begriffe miteinander verbunden worden, nämlich die „Souveränität“ der Staaten und ihre (rechtliche) „Gleichheit“. Beide weisen ihre eigenen Schwierigkeiten auf. Wenden wir uns zunächst dem ersten Begriff, der Souveränität, zu, der jedenfalls bis 1945 die Hauptrolle gespielt hat.

Die Souveränität des Staates zählt zu den ältesten Ideen und Begriffen des neuzeitlichen Völkerrechts. Sie hat den Aufstieg des modernen rationalen Staates in Europa als des Inhabers umfassender Personal- und Territorialhoheit auf einem abgegrenzten Gebiet begleitet und unterstützt. Auch in der Gegenwart ist der souveräne Staat der „ordentliche“ Staat im Sinne des Völkerrechts und das „regelmäßige“ Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft. Die Völkerrechtsordnung ist um die Aufrechterhaltung eines einheitlichen und universalen Systems souveräner Staaten bemüht.

In seiner langen Geschichte⁵ hat sich der Souveränitätsbegriff in überraschender Weise als wandlungs- und anpassungsfähig erwiesen. Er hat viele verfrühte Grabreden, die auf ihn gehalten wurden, ebenso überdauert wie Vorwürfe besonders im 20. Jahrhundert, er stehe jener gesteigerten Form internationaler Zusammenarbeit im Wege, die für das Überleben der Menschheit notwendig sei. Vieles spricht dafür, dass erst sein Verschwinden an einem noch unbekanntem Zeitpunkt der Zukunft das wirkliche Ende des modernen Staates markieren wird. Im Laufe der Jahrhunderte hat der

⁵ Vgl. Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität: Die Grundlagen, Frankfurt/M. 1970; ders., Souveränität: Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806, Berlin 1986; Michael Stolleis, Die Idee des souveränen Staates, in: Reinhard Müssgnug (Red.), Entstehung und Wandel verfassungsrechtlicher Denkens (Beiheft 11 zu „Der Staat“), Berlin 1996, S. 63–85.

Begriff eine beinahe mythische Qualität erworben. Obwohl – oder vielleicht gerade weil – seine Konturen so unscharf sind, spielte und spielt er in der Staats- und Völkerrechtstheorie sowie der Politik eine herausragende Rolle.

Nach einer weithin geteilten Auffassung hat die Souveränität des Staates zwei komplementäre und sich wechselseitig bedingende Seiten: Nach innen gewandt setzt ihr Inhaber letztverbindliches, von keiner anderen Macht abgeleitetes Recht. Nach außen ist er rechtlich weisungsfrei; er schuldet von Rechts wegen keinem anderen Gehorsam. Die innere Seite hatte die „Zwischengewalten“ im Auge, rechtlich oder tatsächlich unabhängige Herrschaften, welche sich die frühmoderne Zentralgewalt zu unterwerfen suchte. Der äußere Souveränitätsanspruch zielte auf „fremde“, auswärtige Mächte. Mit dem Anspruch auf Unabhängigkeit von diesen verband sich die Abschirmung des eigenen Territoriums, das von rechtlicher und tatsächlicher Einflussnahme von außen frei sein sollte. Entsprechend ist auch einerseits von staatsrechtlicher (innerstaatlicher), andererseits von völkerrechtlicher (internationaler) Souveränität die Rede.⁶

Souveränität: Recht und Politik

Wir sprechen hier von der Souveränität als einem Rechtsbegriff, doch besitzt sie als solcher im Staats- und im Völkerrecht eine politische Dimension. Souveränität als Rechtsbegriff ist von einer charakteristischen Spannung geprägt: Einerseits verfolgt sie das Ziel, die Macht dessen, der souverän zu sein behauptet, als Rechtsmacht zu definieren und damit zu begrenzen. Andererseits beruft sich der Souverän – jedenfalls von Zeit zu Zeit – auf sie, um sich der Bindung an rechtliche Regeln und Verfahren zu entziehen oder das Recht seinen Interessen gemäß zu ändern. Dieser zweite Aspekt, den man die „ungezähmte“ Seite der Souveränität nennen kann, kommt heute in den internationalen Beziehungen stärker zum Ausdruck als im inneren Staatsleben jedenfalls der westlichen Verfassungsstaaten, welches vergleichsweise wirksamere rechtliche Schranken kennt.

Der Aspekt weist zurück auf die Ursprünge des Begriffs, als er ganz und gar Ausdruck politischer Ansprüche war, Behauptung eines wirklichen oder nur angeblichen Rechtes oder Versuch der Durchsetzung eines Anspruchs in der Rechtswirklichkeit. Seit der französische Jurist und Philosoph Jean

⁶ Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984², S. 29f.

Bodin den Souveränitätsbegriff im 16. Jahrhundert zum Thema der Staatstheorie gemacht hat,⁷ ist er als ein Argument in konkreten politischen Auseinandersetzungen benützt worden – mehr normativ als deskriptiv. Am Anfang des neuzeitlichen europäischen Staatensystems diente er dazu, die Unabhängigkeit des französischen Königs von Kaiser und Papst und den Vorrang seiner rechtlichen Anordnungen vor dem von territorialen Partikulargewalten gesetzten Recht zu begründen.

Auch in der Gegenwart wird der Anspruch auf Souveränität gewöhnlich in politischen Krisen und Kämpfen, in Kriegen und Bürgerkriegen erhoben oder zurückgewiesen. Es bedeutete das vorläufige Ende selbstständiger deutscher Staatsgewalt, als die vier Hauptsiegermächte mit der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 die „oberste Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands“ übernahmen.⁸ Entsprechend groß war der Erfolg Bundeskanzler Konrad Adenauers, als die drei westlichen Mächte im Deutschlandvertrag von 1952/54 die Bundesrepublik zwar nicht in unbedingter Weise als souverän anerkannten, aber doch erklärten, diese werde mit dem Inkrafttreten des Vertragswerkes „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“ haben.⁹ Erst mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag vom 12. September 1990, fünfundvierzig Jahre nach Kriegsende, erlangte Deutschland seine völkerrechtliche Souveränität zurück.¹⁰

Souveränität als Herrschaft über das Recht

Mit dem Niedergang naturrechtlicher Anschauungen, nach denen auch die Regenten unabhängig von ihrem Willen an bestimmte grundsätzliche Normen gebunden waren, wurde im späteren 18. und im 19. Jahrhundert aus der Souveränität auch

7 Vgl. Jean Bodin, *Les six Livres de la République*, Paris 1583, Aalen 1961, livre I, chap. VIII, IX und X, hier S. 122 und 162; „La souveraineté est la puissance absolue & perpétuelle d'une République.“ „Qui Rex est, Regem Maxime non habet.“

8 Wortlaut der Erklärung in: Ingo von Münch (Hrsg.), *Dokumente des geteilten Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 1976, S. 19 ff.

9 Art. 1 Abs. 2 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. 10. 1954, in: *Bundesgesetzblatt (BGBl.)* 1955 II, S. 305; I. v. Münch (Anm. 8), S. 229 ff.

10 Vgl. Art. 7 Abs. 2 des Vertrages über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, in: *BGBl.* 1990 II, S. 1318; „Das vereinte Deutschland hat demgemäß volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten.“

der Anspruch auf Herrschaft über das Recht abgeleitet. Jeder Staat, so kritisierte Kant im Jahre 1795, setze seine Majestät „grade darin, gar keinem äußeren gesetzlichen Zwange unterworfen zu sein“¹¹. Nach der im 19. und im überwiegenden Teil des 20. Jahrhunderts herrschenden voluntaristischen Theorie galten die Staaten völkerrechtlich nur als an die Normen gebunden, denen sie selbst zugestimmt hatten, entweder durch vertragliche Vereinbarung oder gewohnheitsmäßige Anerkennung. Es galt eine Vermutung zugunsten der „unbeschränkten Souveränität“ eines Staates. Von auf naturrechtlichen, moralischen und religiösen Vorstellungen beruhenden Beschränkungen befreit, wurde das „Recht, zum Kriege zu schreiten“ (*jus ad bellum*), zum ersten Recht des souveränen Staates. Die Souveränität wurde zur Grundnorm einer Völkerrechtsordnung, die von Handlungs- und Eingriffsverboten in den zwischenstaatlichen Verhältnissen geprägt war.

Sich wechselseitig verstärkend, verbanden sich im 19. Jahrhundert Souveränitätsbegriff und Nationalstaatsidee. Der Akzent des Begriffs lag nicht mehr auf einem Auf- und Ausbau möglichst effektiver territorialer Staatsgewalt, sondern auf der Konkurrenz mit anderen Nationen. Die „souveränen Nationalstaaten“, konstruiert als sich gegenüberstehende geschlossene Einheiten, stritten miteinander um politische, wirtschaftliche und militärische Macht, bevölkerungs- und gebietsmäßige Größe und ihren Rang. Nach einem Wort des Historikers Otto Hintze musste sich der Staat als „Machtstaat“ behaupten; „jeder Staat muss sehen, wie er seine Interessen schützen und durchsetzen kann“¹².

Es ist daher verständlich, dass dem verabsolutierten Souveränitätsgedanken in der Rückschau vorgeworfen wurde, die beiden Weltkriege begünstigt zu haben. Entsprechend geriet der Begriff in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts, besonders aber nach 1945, in eine Krise. Die Völkerrechtswissenschaft reagierte auf die Annahme der Charta der Vereinten Nationen, indem sie den Begriff schrittweise relativierte und ihm den Begriff der Solidarität aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft¹³ zur Seite stellte. In West-

11 Vgl. Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*. Ein philosophischer Entwurf, 1795, 2. Definitivartikel, 2. Abs. Zit. nach dem von Rudolf Malter hrsg. Ausgabe, Stuttgart 1984, S. 16.

12 Vgl. Otto Hintze, *Wesen und Wandlung des modernen Staates* (1931), in: ders., *Staat und Verfassung*, hrsg. von Gerhard Ostreich, Göttingen 1962, S. 470, 478.

13 Vgl. Ulrich Scheuner, *Solidarität unter den Nationen als Grundsatz in der gegenwärtigen internationalen Gemeinschaft* (1975), Nachdruck in: ders., *Schriften zum Völkerrecht*, Berlin 1984, S. 379–405. Über den Begriff der internationalen Gemeinschaft: Christian Tomuschat, *Die internationale Gemeinschaft*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 33 (1995), S. 1–20.

europä ersetzte die Zusammenarbeit der Staaten im Zeichen der Supranationalität die Souveränität als Leitidee der internationalen Beziehungen. In diesem Sinne sprach die Präambel des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 von der Entschlossenheit der Parteien, „an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen (...) und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“¹⁴. Nur die aus der Entkolonialisierung hervorgegangenen neuen Staaten Afrikas und Asiens beriefen sich energisch auf ihre Souveränität, um ihre fragile Existenz zu festigen. Auch die sich ihrer unabhängigen Staatlichkeit ungewissen Länder des Ostblocks, vor allem die DDR, suchten bei jeder sich bietenden Gelegenheit nach einer Bestätigung ihrer Souveränität.

Die UN-Charta von 1945 als Wendepunkt

Seit der Annahme der Charta der Vereinten Nationen im Jahre 1945 hat eine tief greifende Anpassung und Begrenzung des überkommenen Souveränitätsbegriffs stattgefunden. Schrittweise und im Einklang mit der stetig gewachsenen Interdependenz der Staaten ist der als im Wesentlichen rechtlich ungebunden gedachte „souveräne Staat“ zu einer (primär räumlich definierten) Körperschaft geworden, die völkerrechtlich vielfach verpflichtet ist, und zwar auch ohne ihre Zustimmung, ja sogar gegen ihren Willen. Im Stufenbau der universalen Rechtsordnung zeichnet sie aus, mit dem vergleichsweise höchsten Grad an Autonomie ausgestattet zu sein.

Das Völkerrecht steht nicht mehr im Dienst der Staatsräson, sondern des Gemeinwohls der internationalen Gemeinschaft.¹⁵ Verbindendes Merkmal der verschiedenen normativen Inhaltsbestimmungen dieses Gemeinwohls ist der Schutz des einzelnen Menschen – vor kriegerischer Gewalt, vor Verletzungen seines Lebens, seiner Gesundheit, Freiheit und Würde im Frieden und im Krieg, vor schweren Gefährdungen seiner natürlichen Umwelt. Der Gedanke, den die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 in ihrem ersten Artikel mit dem Satz ausdrückte: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten gebor-

¹⁴ BGBl. 1952 II, S. 447 (448).

¹⁵ Vgl. Bardo Fassbender, Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls, in: EuGRZ, (2003), S. 1–16.

ren“, und den wenige Monate später das Bonner Grundgesetz mit seiner großartigen Wendung von den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Art. 1 Abs. 2) aufnahm, hat sich im Völkerrecht wirklich Bahn gebrochen. Treffend ist von einer „anthropozentrischen Wende im Völkerrecht“ gesprochen worden.¹⁶

Der heutige völkerrechtliche Gemeinwohlbegriff ist die Folge der Erfahrung eines Versagens der staatlichen Gemeinwesen im 20. Jahrhundert, vornehmlich in Europa: Der Staat schützte den Einzelnen nicht vor Gewalt und Unrecht, sondern wurde im Gegenteil zum Urheber derselben. Vor diesem Hintergrund wurde die völkerrechtliche Rechtsordnung zum Anwalt des Individuums gegenüber den Staaten (und insbesondere dem jeweiligen Heimatstaat des Einzelnen) erhoben – allerdings nur in den Interessen, die allen Menschen kraft ihres Menschseins gemeinsam sind (Leben, Gesundheit, Freiheit).

Souveräne Gleichheit als Autonomie der Staaten

Die Charta der Vereinten Nationen spricht nicht von „Souveränität“ als solcher, sondern postuliert allein das „Prinzip der souveränen Gleichheit (sovereign equality/égalité souveraine)“ aller Mitgliedstaaten (Art. 2 Nr. 1).¹⁷ Die UN-Gründungskonferenz von San Francisco entschied sich bewusst für einen neuen Begriff, mit dem der Idee der rechtlichen Gleichheit der Staaten der Vorrang vor der Souveränität gegeben wurde. Die Souveränität wurde zu einem attributiven Adjektiv herabgestuft, welches das Substantiv „Gleichheit“ näher bestimmt. Da es eine Gleichheit mehrerer Staaten nur in einer Gemeinschaft geben kann, wurde die Souveränität eines Staates unmittelbar mit seiner Mitgliedschaft in der internationalen Gemeinschaft (organisiert in Gestalt der Vereinten Nationen) verbunden. Das Prinzip der souveränen Gleichheit schließt die (rechtliche) Herrschaft eines souveränen Staates über einen anderen aus, nicht aber die gemeinsame Unterordnung aller Staaten unter die verfasste internationale Gemeinschaft. Es stellt klar, dass im Zeitalter der Verein-

¹⁶ Markus Kotzur, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, Berlin 2001, S. 143.

¹⁷ Vgl. Bardo Fassbender/Albert Bleckmann, Kommentierung von Art. 2 Nr. 1 UN-Charta, in: Bruno Simma u.a. (Hrsg.), The Charter of the United Nations. A Commentary, Oxford 2002, Bd. I, S. 68–91.

ten Nationen das Recht eines Staates auf Unabhängigkeit durch seine Verpflichtung bedingt wird, Gemeinschaftswerte und -ziele zu schützen und zu fördern.

Völkerrechtliche Souveränität ist damit ein Sammelname für die Rechte (Kompetenzen) und Pflichten, welche die Völkerrechtsordnung zu einer bestimmten Zeit einem unabhängigen Staat zuweist. Diese spezifischen („soveränen“) Rechte und Pflichten konstituieren zusammengenommen die Souveränität eines Staates. Souveränität ist der völkerrechtlich definierte Rechtsstatus eines unabhängigen Staates. Die Souveränität ist also nicht die Quelle oder der Ursprung von Rechten und Ansprüchen. Die Eigenschaft eines Staates, souverän zu sein, verleiht diesem keine Rechte, sondern umgekehrt machen ihm bestimmte, ihm durch das Völkerrecht zugewiesene Rechte souverän.

Hieraus ergibt sich auch, dass die völkerrechtliche Souveränität eines Staates weder „natürlich“ noch statisch ist. Sie ist vielmehr veränderlich. Im Laufe des 20. Jahrhunderts ist die Handlungsfreiheit der einzelnen Staaten wesentlich beschränkt worden. Der mit der Satzung des Völkerbundes von 1919¹⁸ und dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928¹⁹ beschrittenen Weg energisch vollendend, hat die UN-Charta den Staaten ein zuvor als zentral betrachtetes Souveränitätsrecht genommen, nämlich das Recht, nach freiem Willen Krieg gegen einen anderen Staat zu führen. Heute wird das allgemeine Gewaltverbot der Charta (Art. 2 Nr. 4) nicht mehr als Beschränkung der Souveränität, sondern als eine Grundbedingung der Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten angesehen. Eine ebenso bedeutende Veränderung des Inhalts der Souveränität liegt in der Verpflichtung jedes Staates, die grundlegenden Menschenrechte der seiner Gewalt unterworfenen Personen zu achten, und dem entsprechenden Interesse der internationalen Gemeinschaft und aller ihrer Mitglieder am Schutz dieser Rechte.

Eine neuere, insbesondere europäische Richtung der Völkerrechtslehre versteht die Entwicklung des Völkerrechts seit der Zeit des Völkerbundes als einen Prozess der „Konstitutionalisierung“²⁰. Die Vereinbarung der Satzung des Völkerbundes und dann, nach dessen Scheitern, der UN-Charta wird als ein schrittweiser Versuch begriffen, der internationalen Gemeinschaft eine Verfassung im

Sinne einer Verfassungsurkunde zu geben, in der die Grundregeln des Zusammenlebens der Völker kodifiziert werden – und zwar in einer Weise, die diese Regeln für die Zukunft außer Streit stellt und dem individuellen Zugriff der Staaten entzieht. Es wird eine Hierarchie völkerrechtlicher Normen postuliert und darin „Völkerverfassungsrecht“ mit dem relativ höchsten Rang und besonderer Festigkeit ausgestattet. Zugleich greift der Begriff der Verfassung Momente der Organisation und Institutionalisierung auf, wie sie der modernen Staatsverfassung eigen sind.

Diese konstitutionelle Sicht des Völkerrechts der Gegenwart erlaubt auch eine zeitgemäße Definition der einzelstaatlichen Souveränität, die der verstärkten Gemeinschaftsbezogenheit des Staates Rechnung trägt: Die Souveränität des Staates ist die ihm durch die Verfassung der internationalen Gemeinschaft, vornehmlich die UN-Charta, eingeräumte und garantierte Autonomie.

Selbständigkeit und Gleichheit als Inhalte der Autonomie der Staaten

Welche verfassungsmäßigen Rechte oder Kompetenzen aber können wir als solche identifizieren, die zusammengenommen diese Autonomie eines Staates ausmachen? Es handelt sich um grundlegende, den Status und die Handlungsfähigkeit eines Staates betreffende Rechte. Diese Rechte sind auf zwei Pole hin ausgerichtet, nämlich auf den der Selbständigkeit oder Unabhängigkeit einerseits und den der Gleichheit andererseits. Entsprechend lassen sich unterscheiden: *erstens* Rechte zum Schutz der Selbständigkeit eines Staates und damit des Raumes der Selbstbestimmung seines Volkes und *zweitens* Rechte zum Schutz der gleichberechtigten Mitgliedschaft eines Staates in der internationalen Gemeinschaft.

Zu den Rechten der ersten Gruppe gehören: das Recht, weder einer Androhung noch einer Anwendung von Gewalt von Seiten eines anderen Staates ausgesetzt zu werden (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta), das Recht der (vorläufigen) individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffs (Art. 51 UN-Charta), das Recht eines Staates darauf, dass sich weder andere Staaten noch Organe der internationalen Gemeinschaft in seine inneren Angelegenheiten einmischen, das Recht eines Staates, sich eine Verfassung zu geben und seine politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung frei zu bestimmen, das Recht auf Respektierung dieser Verfassung und Ordnung durch die anderen

18 Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1919, S. 716, vgl. auch Walther Schücking/Hans Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes (Kommentar), Berlin 1931.

19 RGBl. 1929 II, S. 97, vgl. auch in: Chr. Tomuschat (Anm. 1), Nr. 28.

20 Vgl. Bardo Fassbender, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, in: Columbia Journal of Transnational Law, 36 (1998), S. 529–619.

Staaten und die Organe der internationalen Gemeinschaft sowie das Recht eines Staates auf Bestimmung seines künftigen Rechtsstatus, darunter auch die Aufgabe seiner Unabhängigkeit.

Die Rechte der zweiten Gruppe sind im Wesentlichen Teilhaberechte. Sie richten sich auf die gleichberechtigte Beteiligung eines Staates an der Wahrnehmung der Aufgaben und der Ausübung der Befugnisse der internationalen Gemeinschaft, das heißt insbesondere die Beteiligung an der Erzeugung völkerrechtlicher Normen im Wege des Vertragsschlusses und des Gewohnheitsrechts, der Anwendung dieser Normen in dezentralisierter Form (durch die Staaten selbst) und durch die dazu berufenen Organe der internationalen Gemeinschaft sowie der verbindlichen Entscheidung über völkerrechtliche Ansprüche. Dies schließt nicht aus, in internationalen Organisationen einzelnen Staaten aus funktionellen Gründen besondere Rechte zuzuerkennen, die sie etwa bei Abstimmungen über bestimmte Fragen privilegieren.²¹ Jeder unabhängige Staat hat das Recht auf Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen und auf Beteiligung an der Arbeit der auf Dauer errichteten Organe der internationalen Gemeinschaft. Ein Staat im Sinne des Völkerrechts genießt eine umfassende völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit. Dies unterscheidet ihn von anderen Völkerrechtssubjekten, insbesondere den internationalen (zwischenstaatlichen) Organisationen, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit sich nach dem jeweiligen Gründungsvertrag bemisst. Auch in ihren wechselseitigen Beziehungen müssen sich die Staaten als Gleichberechtigte behandeln.

Der Raum der durch die Rechte der ersten Gruppe garantierten staatlichen Selbständigkeit hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kontinuierlich verkleinert. Vieles, was zuvor zu den „inneren Angelegenheiten“ der Staaten gezählt wurde, ist in die Verantwortung oder Mitverantwortung der internationalen Gemeinschaft übergegangen. Als überaus folgenreich hat sich der internationale Menschenrechtsschutz erwiesen. Indem sich die Staaten in umfassender Weise zur Gewährung von bürgerlichen, politischen und wirtschaftlichen Rechten verpflichtet haben, haben sie auch Grundregeln für ihre politische und gesellschaftliche Ordnung angenommen, die ihre Gestaltungsfreiheit entsprechend begrenzen. Bedeutsam sind auch Verpflichtungen auf Prin-

21. Vgl. zum Prinzip der souveränen Gleichheit in den Vereinten Nationen B. Fassbender/A. Blockmann (Anm. 17), S. 87 f., sowie zum Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates Bardo Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Den Haag-London 1998, S. 285-318.

zipien der „good governance“ sowie solche zugunsten des Schutzes der natürlichen Umwelt. In multilateralen Vertragswerken niedergelegt, begründen diese Verpflichtungen zugleich ein rechtliches Interesse der übrigen Vertragsstaaten; diese dürfen, kommt es aus ihrer Sicht zu Verletzungen der Pflichten, diese Verletzungen anprangern und Abhilfe verlangen, ohne gegen das Nicht-einmischungsgebot zu verstoßen. In der Folge gibt es heute kaum mehr einen Bereich des öffentlichen Lebens, welcher der Kritik und Einflussnahme seitens anderer Staaten und internationaler Organisationen verschlossen wäre.

Diese Entwicklung bedeutet aber nicht allein eine Beschränkung der Souveränität der Staaten. Mit der Verringerung der inhaltlichen Reichweite der Unabhängigkeitsrechte ist nämlich eine Verstärkung der Teilhaberechte einhergegangen. Für kleinere Staaten überwiegt dieser Gewinn an internationaler Mitsprache wohl deutlich den Verlust von Selbständigkeit.

Schwächung des Gewaltverbotes und souveräne Gleichheit

Vor der schrittweisen Herausbildung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes in der Zeit des Völkerbundes, die mit der UN-Charta von 1945 ihren Abschluss fand, waren die Souveränität und Gleichheit der Staaten nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich nur schwach geschützt. Zwar waren die Staaten einerseits verpflichtet, die Unabhängigkeit und territoriale Integrität der anderen Staaten nicht zu verletzen, andererseits durften sie aber einander fast nach Belieben mit Krieg überziehen. Es ist klar, dass unter diesen Umständen ein mächtiger Staat einem schwächeren Nachbarstaat in der Regel seinen Willen aufzwingen konnte, denn hinter seinen „Wünschen“ oder „Anregungen“ stand immer unausgesprochen die Drohung mit einem Krieg, den der Schwächere verlieren würde. Das änderte sich rechtlich erst mit der Einführung des Gewaltverbotes. Nicht, dass dieses Kriege und Drohungen mit Krieg in dem halben Jahrhundert seit 1945 völlig hätte verhindern können. Aber die Regierungen waren immerhin gezwungen, das Gewaltverbot wenigstens äußerlich zum Dreh- und Angelpunkt ihrer Politik zu machen und jede Abweichung – mit großen politischen Kosten – als „Ausnahme“ zu rechtfertigen.

Neuerdings aber wird das Gewaltverbot auch als Rechtssatz in Frage gestellt – und zwar auch von den Regierungen und Völkerrechtsexperten west-

cher S
Kosovo-
mit dem
UN-Char
humani
geschwät
UN-Sieb
che Ang
das von
von des
auf „prä
lich ferr
tellen da
ll zur Di
haben ge
ungsrech
trakkrieg
Wegen de
Prinzip d
dem Gew
das Gewa
rieden, s
bestimmu
Staaten. „
Entwicklu
Staaten d
weichung
einer Han
Rüstungs
sind, mit
Die ander
weichung
größerer
Superma
verbunden
schen und
einem Kri
höheren E
Staates anz
flikte mit
bleibt das
zum „letzte
Gewalt gre

Souveränität rechtlich

Zu der „I
von der im
war, gehör

22 Vgl. B. F

licher Staaten.²² Schon die Rechtfertigung der Kosovo-Intervention der NATO-Staaten (1999) mit dem rechtlich höchst umstrittenen und in der UN-Charta nicht vorgesehenen Argument der „humanitären Intervention“ hat das Gewaltverbot geschwächt. Der ebenfalls ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates erfolgte amerikanisch-britische Angriff auf den Irak vom Frühjahr 2003 und das von den USA seit den terroristischen Anschlägen des 11. September 2001 beanspruchte Recht auf „präventive Selbstverteidigung“ – gegen jede auch fern liegende Bedrohung ihrer Sicherheit – stellen das Gewaltverbot der UN-Charta prinzipiell zur Disposition. Die europäischen Regierungen haben gegen diese Ausdehnung des Selbstverteidigungsrechts nicht offen Stellung genommen; den Irakkrieg haben sie teilweise mitgetragen.

Wegen des engen Zusammenhanges zwischen dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten und dem Gewaltverbot bedeutet die derzeitige Krise des Gewaltverbotes nicht nur eine Gefahr für den Frieden, sondern auch für die Freiheit und Selbstbestimmung der militärisch relativ schwächeren Staaten. „Schwächer“ sind heute aber wegen der Entwicklung der Rüstung fast alle existierenden Staaten der Erde. Anders ausgedrückt: Eine Aufweichung des Gewaltverbotes nützt praktisch nur einer Handvoll von Staaten, die auf Grund ihres Rüstungsstandes heute überhaupt in der Lage sind, mit Aussicht auf Erfolg Kriege zu führen. Die anderen Staaten sind bei einer solchen Aufweichung zwar nicht unbedingt unmittelbar einer größeren Kriegsgefahr ausgesetzt; auch eine „Supermacht“ entschließt sich wegen der damit verbundenen Risiken und (menschlichen, politischen und finanziellen) Kosten nicht leicht zu einem Krieg. Sie stehen aber unter einem viel höheren Druck, ihre Politik der des mächtigen Staates anzupassen, jedenfalls aber politische Konflikte mit diesem Staat zu vermeiden. Denn stets bleibt das Risiko, dass der mächtige Staat doch zum „letzten Mittel“ der Anwendung militärischer Gewalt greifen könnte.

Souveränität als Chiffre des völkerrechtlichen Entwicklungsstandes

Zu der „ungezähmten“ Seite der Souveränität, von der im zweiten Teil dieses Beitrags die Rede war, gehört, dass in dem Wort noch immer seine

²² Vgl. B. Fassbender (Anm. 4), S. 248 ff.

ursprüngliche Bedeutung als „oberste und unbegrenzte Herrschaft“ mitschwingt – ungeachtet aller Bemühungen der Rechtswissenschaft, den Begriff zu domestizieren und ihn als völkerrechtlich (oder völkerverfassungsrechtlich) definierte Rechtsmacht eines Staates aufzufassen. Hinter dem Rechtsbegriff der souveränen Gleichheit, der sich nicht nur – wie hier versucht worden ist zu zeigen – sinnvoll und stimmig in die universale Rechtsordnung der Gegenwart einfügen lässt, sondern sogar als einer ihrer Ecksteine verstanden werden muss, lauert die alte Souveränität.

Wie auch schon in früheren Epochen ist die Souveränitätsidee in ihrer Widersprüchlichkeit Chiffre des rechtlichen Entwicklungsstandes unserer Zeit. Auf eine Souveränität im Sinne unbegrenzter und unkontrollierter Herrschaft können sich freilich in der weltpolitischen Realität des 21. Jahrhunderts nur noch wenige Staaten beziehen – allen anderen bleibt nur die Festigung des Multilateralismus und des universalen Rechts, wenn sie ihre Unabhängigkeit und Rechtsgleichheit bewahren wollen.

Der deutsch-englische Rechtsgelehrte Wolfgang Friedmann schrieb vor vierzig Jahren: „Der gegenwärtige Zustand der internationalen Organisation ist extrem widersprüchlich. Er reflektiert den Zustand einer Gesellschaft, die einerseits zweifelt an den rechtlichen und politischen Symbolen nationaler Souveränität festhält, andererseits aber in die Richtung einer Bemühung um gemeinsame Belange und Ziele gedrängt wird, die nur bei einer stetig intensivierten internationalen Organisation erfolgreich sein kann.“²³ Diese Aussage trifft im Wesentlichen heute noch zu. Hält man am Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten fest, also ihrer Gleichberechtigung und Selbstständigkeit, welche ihre Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung ausmachen, gibt es für die notwendige weitere Entwicklung des Völkerrechts keinen anderen Weg als den einer konsequenten Konstitutionalisierung. Auch für die Staaten gilt: „Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.“ Dazu bedarf es eines neuen großen Impulses, ähnlich dem des Jahres 1945. Dieser kann nur von den Völkern ausgehen, die sich selbst eine rechtsstaatliche Verfassung gegeben haben und die Herrschaft des Rechts auch in den internationalen Beziehungen erstreben.

²³ Vgl. Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, London-New York 1964, S. 293 f.