

Außenpolitik zwischen Krieg und Frieden

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2003
- MUSICA PRO PACE 2003
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

Zwischen Friedensformel und Kriegsgrund: Der Kampf um Souveränität

Als der ehemalige britische Außenminister *Robin Cook* angesichts des nicht vom Sicherheitsrat legitimierten Militäreinsatzes im Kosovo seiner amerikanischen Amtskollegin *Madeleine Albright* gestand, diese Situation könne Probleme mit seinen Rechtsberatern hervorrufen, soll diese kurz und bündig empfohlen haben, dann solle er sich eben neue Rechtsberater suchen.¹

Der Krieg im Irak hat die Diskrepanz zwischen Recht und Realität noch einmal weiter aufgerissen: Das Völkerrecht erscheint nicht wenigen Beobachtern als altmodisch, von der Wirklichkeit überholt oder zumindest außer Kraft gesetzt. Wenn das internationale Recht nicht mehr von der mächtigsten Nation anerkannt wird – so die These –, dann ist es vielleicht Zeit, ein neues Völkerrecht zu suchen, bevor sich einzelne Staaten unter Hinweis auf die Unangemessenheit des bestehenden Rechts völlig von der Idee eines allgemeinen Völkerrechts verabschieden.

Tatsächlich finden sich beiderseits des Atlantiks und gerade in Deutschland viele Stimmen, die eine Änderung des bestehenden Völkerrechts fordern. Der CDU-Bundesvorstand fordert die »behutsame« Weiterentwicklung des Völkerrechts, Außenminister *Joschka Fischer* deutet in einem *ZEIT*-Interview Reformperspektiven für die Zulässigkeit von Interventionen an, und Bundespräsident *Johannes Rau* stimmte in seiner »Berliner Rede« vom Mai 2003 in diesen Chor ein.² Im Zentrum der Debatte steht nicht weniger als die »Grundrecheneinheit« internationaler Politik und des Völkerrechts: *Souveränität*.

Die Tatsache, dass sich Fischer dabei auf Aussagen von UN-Generalsekretär *Kofi Annan* aus dem Jahr 1999 bezieht, deutet an, dass diese Debatte keineswegs erst mit dem Irak-Krieg begonnen hat. Auch *Tony Blair* legte in einer umfangreichen Rede zur Begründung seiner Kriegsentscheidung im März 2004 Wert auf die Feststellung, dass er bereits lange vor dem 11. September 2001 die Notwendigkeit einer neuen Philosophie der internationalen Politik erkannt habe, die über das traditionelle Verständnis nationaler Souveränität hinausgehe, wie es im Westfälischen Frieden von 1648 begründet worden sei.³

Das Nachdenken über die Begründungen und Einschränkungen – kurz: die Qualifizierung – staatlicher Souveränität hat jedoch anlässlich des gewaltsamen Regimewechsels im Irak neue Dringlichkeit erhalten. Feder und Schwert sind in einen Wettstreit um die Bestimmung dieses Begriffes getreten, der wie kein ande-

rer politischer Begriff den momentanen Wandel der internationalen Politik in sich trägt.

I. — Um diesen Wettlauf verfolgen zu können, ist ein Blick auf die Ursprünge des Begriffs unerlässlich. Es dürfte wohl nicht zuletzt das Grauen der Bartholomäusnacht im Jahre 1572 gewesen sein, das den Rechtsgelehrten *Jean Bodin* zur klassischen Begründung der Souveränität bewog. Inmitten andauernder Bürgerkriege, die über die Spaltung entlang konfessioneller Grenzen mit je ausschließlichem Anspruch auf die Definitionsmacht über Glaube und Staat das Land zerrütteten, plädierte er für »die absolute und dauernde Gewalt«⁴ eines Staates. Um die Einheit des Staates und die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, wurde der Souverän mit fast religiösem Charakter als letzte irdische Instanz etabliert. Könige und Fürsten erblickten in der Souveränität zugleich die Chance zur Emanzipation von Kaiser und Papst. Ungebunden von den Gesetzen selbst seiner Vorgänger und wehrhaft gegen konkurrierende Ansprüche bestimmt der jeweilige Souverän den Kurs des Staates, »wie der Lotse in eigener Entscheidung das Ruder betätigen muss, weil sonst das Schiff unterginge, wollte man zuerst den Rat aller Mitfahrenden einholen«.⁵

Nur ein solcher Staat – dies die Lehre aus den Bürger- und Konfessionskriegen des sechzehnten und siebzehnten Jahrhunderts – war imstande, durch letztinstanzliche Entscheidung den Bestand des Staates und damit Sicherheit und Leben seiner Bürger zu garantieren. Entweder über ein Regelsystem der Toleranz oder (noch häufiger) über die autoritative Entscheidung explosiver gesellschaftlicher Grundfragen verfügte der sterbliche Gott, der *Leviathan* (wie *Thomas Hobbes* ihn vor dem Hintergrund der englischen Bürgerkriegssituation erdachte), über eine unangefochtene Definitions- und Entscheidungsmacht in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Dingen. Wo Bodin noch das Naturrecht und mögliche zwischenstaatliche Verträge erwähnte, stellte Hobbes die auswärtige Politik als rechtsfreien Naturzustand dar. Auch hier stand Sicherheit unverkennbar vor Freiheit oder gar Mitbestimmung.

Ebenso wie gegen innenpolitische Unruhestifter und Konkurrenten musste der Souverän sich als ungebundene Instanz auch außenpolitischen Einmischungsversuchen entgegenstellen können. In der Rückschau wird regelmäßig der *Westfälische Friede von 1648* als Beleg der Etablierung dieser doppelten Souveränität nach innen und außen herangezogen.⁶ Historisch sind hierzu einige Relativierungen vorzunehmen. Die Friedensverträge von Münster und Osnabrück befassen sich nicht explizit mit ›Souveränität‹. Die Abkehr von der mittelalterlichen Reichsidee und die Emanzipation gegenüber Kaiser und Papst münden im siebzehnten Jahrhundert noch nicht in der Lesart von Souveränität als Weisungsfreiheit im Inneren und vollkommener Handlungsfreiheit im Äußeren. Der Westfälische Friede bestätigte und regelte vielmehr die reichsständische Landeshoheit innerhalb der Ordnungsstruktur des Reiches:

»Erst in der Rückschau aber verwischt sich der Unterschied zwischen Landeshoheit und Souveränität, erscheint der erste Ausdruck als Euphemismus. Denn wir wissen, dass die Fürsten der größeren Territorien im weiteren Verlauf des siebzehnten und dann des achtzehnten Jahrhunderts immer entschlossener den Ausbau ihrer Länder zu selbständigen, dem Reich beinahe nur noch nominell verbundenen Staaten betrieben. Die Unmittelbarkeit ihrer Stellung in der Völkerrechtsordnung, die aus der Anerkennung des Bündnisrechtes folgte, sollte sich hier als stärker erweisen als die Bindung an das Reich. Eine unausweichliche Konsequenz des Westfälischen Friedens aber war diese Entwicklung nicht.«⁷

Ulrich Scheuner bilanziert:

»Erst im 19. Jahrhundert stieg nach der Auflösung des Naturrechts durch die historische Schule und im Gefolge einer formalen Rechtstheorie der Souveränitätsbegriff dazu auf, auch Herrschaft über das Recht zu gewähren, und wurden dementsprechend die Staaten nur mehr an ihren eigenen Willen gebunden.«⁸

Wo es keine über den Staaten stehende Appellations- und Schutzinstanz gab, sollte dem einzelnen Staat im Bedrohungsfall jedes Mittel zur Verfügung stehen. Klarste Ausprägung souveräner Macht war also der Anspruch auf das Recht, Krieg zu führen. Doch schon indem die Konfliktparteien im Dreißigjährigen Krieg jeweils für sich den »gerechten Krieg« reklamiert hatten (»bellum iustum ex utraque parte«), war das Urteil über Motiv und Legitimation eines Waffengangs ins Bodenlose gefallen. »Rechtmäßig« war ein Krieg nunmehr schlicht und einfach dann, wenn ein Staat sich kraft seiner »souveränen« Weisheit zu einem Krieg entschlossen und dies förmlich erklärt hatte.

II. — So verstanden wurde die einstmalige Schutz- und Friedensformel der Souveränität jedoch ihrerseits zur Quelle von Unsicherheit und zur Bedrohung des Friedens. Nicht zuletzt in den Stellungskriegen des Ersten Weltkrieges wurden die Rüstungen der souveränen, kriegsfähigen Staaten bis zur Unkenntlichkeit zerkratzt. Die Gründung des *Völkerbundes* und die damit einhergehende Reglementierung des Rechts zum Kriege waren Ansätze zur Beschränkung der Souveränität – gewonnen nicht aus abstrakter akademischer Debatte, sondern aus bitterer historischer Erfahrung. Gleichwohl zeigte sich eine gewisse Ambivalenz des Begriffs: Mit dem rhetorisch mehr als realiter bemühten Prinzip der Selbstbestimmung wurde gleichzeitig neuen staatlichen Gebilden eigene Souveränität eingeräumt – verstanden als Schutzmauer gegen Bevormundung, Überfall und Einmischung. Die in Versailles versammelten Staatenführer begannen die Satzung des Völkerbundes denn auch mit der Formel der »hohen vertragschließenden Parteien«: Nur ihnen, den völkerrechtlich verkehrsfähigen, souveränen Staaten kam es zu, ein solches Regelwerk zu erlassen.

Monopol und Anspruch des Staates auf Souveränität wurden nach abermaligem Weltkrieg erneut relativiert. Die Charta der Vereinten Nationen spricht nicht mehr im Namen der »hohen vertragschließenden Parteien«, sondern im Namen der »Völker der Vereinten Nationen«. Gerade sie hatten nun schon zum zweiten Mal den Schrecken und das unsagbare Leid des Krieges erfahren; sie wollten nicht mehr nur einzelne Staaten, sondern »zukünftige Generationen vor der Geißel des Krieges« bewahren.

Allerdings finden sich auch 1945 Beschränkung und Bestätigung von Souveränität: Einerseits war gerade im Holocaust deutlich geworden, dass der Schutz grundlegender Menschenrechte nicht der Souveränität eines einzelnen Staates überlassen werden darf. Die Funktion, die dem Staat einst den Anspruch auf Souveränität eingebracht hat: Schutz von Leben und Sicherheit seiner Bürger, wurde offensichtlich missachtet. Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 versucht Artikel für Artikel einen Damm gegen den Missbrauch souveräner Gewalt aufzubauen und das Tarnnetz des »Einmischungsverbots in innere Angelegenheiten« von vergangener wie zukünftiger Unrechtspraxis wegzuzerren. Andererseits hatte sich der souveräne Staat im Krieg auch als Garantie- und Schutzmacht bestätigt. Es waren gerade die *displaced persons*, die Staatenlosen, die in die Rechtlosigkeit verstoßen und geradezu vogelfrei erklärt wurden.⁹

Der effektive Schutz der Menschenrechte war und ist ohne die Staaten nicht zu organisieren. Souveränität und internationale Organisation erscheinen in dieser Hinsicht als die siamesischen Zwillinge der internationalen Politik im 20. Jahrhundert: ohne einander nicht lebensfähig und doch in ständiger gegenseitiger Bedrohung.

Beschränkung und Bestätigung von Souveränität in der Charta führen zu einem neuen Verständnis der Souveränität: »[S]overeignty changed from an exclusive authority above international law to sovereign equality under it.«¹⁰ Rechtsformeln wie die 1968 respektive 1970 eingeführten Konzepte von *ius cogens*- bzw. *erga omnes*-Normen und die Debatte um Staatenverantwortlichkeiten im Völkerrecht haben diesen Befund bestätigt.¹¹

Die radikale Neuerung der Charta in Bezug auf die Souveränität ist sicher die Abschaffung des Rechts zum Kriege. Ein System kollektiver Sicherheit sollte Frieden gewährleisten und durchsetzen. Selbständiger Gewalteinsatz eines Staates ist nach Artikel 51 nur noch für den Fall unmittelbarer Selbstverteidigung zulässig. Sicherheitsvorsorge wird zur Organisationsaufgabe und zur Pflicht des UN-Sicherheitsrates, der nötigenfalls auch militärische Zwangsmaßnahmen anordnen kann. Es ist kein Zufall, dass gerade der deutsche Politikwissenschaftler *Karl Loewenstein*, der während des Zweiten Weltkrieges in die USA emigrierte, erkannte, dass in einer solchen Konstellation Souveränität und internationale Kooperation nunmehr keine Gegensätze, sondern Ergänzungen sind.¹² Nicht nur die Kriegserfahrung, sondern auch die vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Bindungen der Staaten untereinander machen die Vorstellung einer isolierten Handlungsunge-

bundenheit hinfällig. Souverän ist dagegen vielmehr derjenige, der seine Souveränitätsrechte durch Absprache und Vereinbarung auch in internationalen Organisationen wirksam werden lässt. Glaubt man den Völkerrechtlern *Abram* und *Antonia Handler Chayes*, dann ist angesichts der überwältigenden Praxis von Einhaltung und Befolgung vereinbarter Verfahren und Standards in der internationalen Politik Loewensteins These mittlerweile bestätigt.¹³ *Chayes* und *Chayes* sprechen von der »*new sovereignty*«, die eben darin bestehe, ordentlich anerkanntes – ja angesehenes – und damit wirkmächtiges Mitglied funktionierender Kooperationssysteme zu sein. (Es mag als Ironie der Geschichte gelten, dass sich parallel dazu ein Teil der neokonservativen Befürworter einer auch militärisch vorgehenden Weltordnungspolitik durch die USA, die im nationalen Interesse letztlich keine Einbindung oder Begrenzung der Handlungsfähigkeit akzeptieren, *New Sovereignists* nennt.)¹⁴

Aber auch in der UN-Charta behält die Souveränität ihr Janusgesicht: In Art. 2 Ziff. 1 wird »der Grundsatz der souveränen Gleichheit« ihrer Mitglieder zum Konstruktionsprinzip der Weltorganisation erklärt. Und in Ziff. 4 verpflichten sich die Mitglieder, »jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete [...] Androhung oder Anwendung von Gewalt« zu unterlassen. Die beständige Gefahr eines Krieges aufgrund von Übertretung eigener Zuständigkeiten und der Einmischung in fremde Angelegenheiten sollte gerade nach den Angriffskriegen Nazi-Deutschlands ausgeschlossen werden.

Etwas mehr als fünfzig Jahre später beriefen sich *Slobodan Milošević* und die Regierungen der NATO-Staaten in der Kosovo-Krise gleichermaßen auf ihre Souveränität: Der eine, weil er die angedrohte Intervention als Angriffskrieg sah, der die Integrität seines Landes bedrohte. Die anderen, weil sie auch ohne Beschluss des UN-Sicherheitsrates das Recht zum Krieg reklamierten. Das Einmischungsverbot sahen sie nicht mehr als friedensfördernd, sondern als unrechts- und letztlich kriegsfördernd an.

Hier deutet sich nun der paradigmatische Wandel des Westfälischen Systems an. Die in Münster und Osnabrück 1648 wie in Versailles 1918 noch weitgehend ausgeklammerte Frage nach der Qualifizierung von Souveränität stellt sich heute unausweichlich. Sie steht im Zentrum der gegenwärtigen Krise des Systems kollektiver Sicherheit. Ist es in einer solchen Konstellation noch möglich, einen allgemeinen Begriff von Souveränität als Grundstein internationaler Politik zu behaupten? Wer entscheidet über die legitime Deutung des Begriffes der Souveränität, wer definiert Souveränität? Die Antwort der USA im Irak scheint zu sein: Im Zweifelsfall die USA. Sie beanspruchen in ihrer Perspektive wohl auch eine Ersatzpflicht, da die Mechanismen der Kooperation und internationalen Organisation in ihren Augen versagt hatten.

In der Tat stellt sich die Frage, was denn das Festhalten an einem gegenseitig vereinbarten und international reglementierten Souveränitätsbegriff soll, wenn der Preis dafür die Duldung von Menschenrechtsverletzungen, der Bedrohung von Nachbarstaaten, Terrorismus und der Gefahr von Massenvernichtungswaffen ist.

Das Handeln der USA knüpft in dieser Perspektive an eine andere Lesart von Souveränität an, die *Carl Schmitt* formulierte: »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.«¹⁵

III. — Ist damit die internationale Politik in den Naturzustand zurückgefallen? Die Reklamation des Ausnahmerechts durch die USA impliziert das Versagen der internationalen Organisationen und insbesondere des UN-Sicherheitsrates. Und doch lässt sich dessen Handeln seit 1990¹⁶ als kontinuierliche Arbeit an der Neufassung dessen darstellen, was Souveränität beinhaltet und nicht beinhaltet: Ein Staat darf demnach nicht seine Nachbarn überfallen (Res. 660), Minderheiten bedrohen (Res. 688), massenhafte Vertreibungen durchführen und damit humanitäre Notlagen erschaffen (Res. 1203), eine »menschliche Tragödie« unvorstellbaren Ausmaßes zulassen (Res. 794) oder Terroristen Unterschlupf gewähren (Res. 1368). Nötigenfalls wird auch ein eigenes Tribunal durch den Sicherheitsrat geschaffen, das dafür Sorge zu tragen hat, dass begangenes Unrecht nicht »souverän« unter den Teppich gekehrt wird (Fall Jugoslawien, Res. 808). Oder es müssen Sanktionen verhängt werden, solange ein Staat nicht Fragen hinsichtlich seiner Verwicklung in einen Terrorakt geklärt hat (Fall Libyen, Res. 748). In die Reihe dieser Liste gehört auch die Tatsache, dass der Sicherheitsrat sich – unter amerikanischem Vorsitz – mit einer Krankheit als Bedrohung der internationalen Sicherheit auseinandergesetzt hat (AIDS tötet in Afrika zehnmal mehr Menschen als Krieg). Ist Gesundheitspolitik vor diesem Hintergrund »souverän«?

Eine Reihe wichtiger Resolutionen des UN-Sicherheitsrates bedeutet in der Summe nichts anderes als die voranschreitende Neudefinition staatlicher Souveränität. Diese Neudefinition wurde fallweise auch militärisch durchgesetzt und war – wo sie die Mehrheit der Staaten im Sicherheitsrat fand – auch Charta-gemäß. Einen »Regimewechsel«, d.h. die unmittelbare Infragestellung einer durch eine Regierung verkörperten Souveränität, hat der Sicherheitsrat (vielleicht mit der Ausnahme Südafrikas zu Zeiten der Apartheid) dagegen in keinem Fall auf militärischem Wege angeordnet. Würde er damit nicht auch die (vielleicht fiktive, aber wirkmächtige) souveräne Gleichheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen untergraben? Mangelnde Flexibilität und stures Festhalten an überkommenen Kategorien kann man dem Sicherheitsrat vor diesem Hintergrund allenfalls bedingt vorwerfen. Fakt ist: Souveränität und Interventionsverbot, verstanden als uneingeschränkte Autonomie, haben nie absolut gegolten. Souveränität kann nicht mehr als Rückzug auf eine von politischen Begründungspflichten enthobene Position gelten.

Die Bestimmung von Souveränitäts-Qualifikationen abseits der Verfahren internationaler Organisationen birgt jedoch immense Risiken und greift die Struktur der internationalen Politik an. Die Infragestellung der Souveränität eines Staates durch einen anderen macht möglicherweise aus dem labilen System der Rechtssicherheit im Umgang der Staaten untereinander einen gefährlichen Dschungel, in

dem wieder das Recht des Stärkeren gilt. *Joseph S. Nye* hat in der *ZEIT* vor einer einseitigen Definition der Souveränität gewarnt, da ansonsten »die grässlichen Lektionen aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Vergessenheit geraten« würden und jeder Staat sich »als Richter, Geschworenen-Jury und Henker zugleich« aufspielen könne.¹⁷ Ein solcher Schritt könnte seinerseits die erreichten Fortschritte in der Neudefinition von Souveränität diskreditieren. Doch diese Gefahr darf nicht die Gefahr und das Unrecht ausblenden, das der Irak repräsentierte. Das Bewusstsein beider Gefahren führt zur Frage nach dem Maßstab für die Neudefinition von Souveränität. Worin kann dieser – jenseits einzelstaatlicher Wahrnehmung und Festsetzung – liegen?

Einen revolutionären, wenn auch bislang eher unbeachteten Ansatz stellte UN-Generalsekretär *Kofi Annan* 1999 in einer Rede vor der UN-Generalversammlung vor.¹⁸ Darin zeigt Annan das Dilemma auf, das sich aus der Doppelnatur von Souveränität ergeben kann: einerseits Schutz für kleine Staaten vor Bevormundung zu sein und andererseits als Deckmantel für Verbrechen gegen die Menschheit missbraucht zu werden. Annan entwickelt das Kriterium zur Unterscheidung nicht aus der Staatenperspektive, sondern aus der Perspektive der Menschen. Er ordnet staatliche Souveränität individueller Souveränität nach. Dort, wo ein Staat die Sicherheit seiner Bürger fundamental missachtet oder gar offensiv untergräbt, verwirkt er die Schutzfunktion seiner Souveränität gegenüber fremder Intervention. Völkermord, der Einsatz von Massenvernichtungswaffen oder staatlicher Terror könnten zu Einsatzfällen dieser Doktrin werden. Annan knüpft diese Doktrin jedoch an vier Bedingungen:

1. Intervention darf sich nicht auf militärische Mittel beschränken.
2. Nationales Interesse einzelner Staaten hat sich in zunehmendem Maße am kollektiven Interesse der Staatengemeinschaft zu orientieren.
3. Die Legitimation des Sicherheitsrates ist unerlässlich – selbst wenn regionale Organisationen handeln.
4. Das Engagement der internationalen Gemeinschaft muss auch und gerade nach Beendigung von Kampfhandlungen aufrechterhalten werden.

Annans Antwort verbindet in gewisser Weise die Entstehungsgeschichte der Souveränität (Sicherheit der Bürger) mit den Erfordernissen und Fakten internationaler Verflechtung und Kooperation. Der »siamesische Zwilling« lebt in dieser Vorstellung weiter: Nur im Rahmen internationaler Kooperation und Organisation kann Souveränität anerkannt und definiert werden; die Umsetzung jeglicher Neudefinition ist auf das dementsprechende Handeln der souveränen Staaten angewiesen.

Annans Vorschlag ist einstweilen von der kanadischen *Axworthy*-Kommission aufgenommen worden, die einen umfangreichen Bericht über die »Verantwortung zum Schutz«¹⁹ der internationalen Gemeinschaft erstellt hat. Bezeichnenderweise beginnt dieser Bericht mit der Definition staatlicher Souveränität als Schutzverpflichtung gegenüber seinen Bürgern.

Außenminister Fischer hat nun den Vorschlag Annans aufgegriffen und dahingehend konkretisiert, dass »alle anderen friedlichen Mittel ausgeschöpft« sein müssen und »sicher eine ernsthafte Bedrohung von Frieden und Stabilität oder die Gefahr eines Genozids vorliegen« müsse. Bundespräsident Rau sprach in diesem Kontext davon, dass das Völkerrecht dort weiterentwickelt werden müsse, »wo es wie ein Recht gegen die Völker wirkt, weil es diktatorische Regierungen schützt, die ihre Völker misshandeln«. Daneben sieht er noch weiteren Reformbedarf angesichts der Herausforderungen von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen. Die Verständigung über solche Fragen könne jedoch nur im Rahmen der Vereinten Nationen stattfinden; auch in Zukunft dürfe »kein Staat für sich das Recht auf Intervention beanspruchen«. In durchaus ähnlichem Duktus betont das eingangs erwähnte CDU-Papier: wenn in der Reform von Selbstverteidigung und Interventionsverbot »der Souveränitätsbegriff an Ordnungskraft« verliere, werde »die Legitimation durch völkerrechtlich geregelte Entscheidungsverfahren noch wichtiger«.

Eine Diskussion der Annan- und Axworthy-Vorschläge in der UN-Generalversammlung steht noch aus. Der polnische Außenminister *Włodzimierz Cimoszewicz* unterbreitete jüngst die Idee einer »Neuen Akte der Vereinten Nationen am Beginn des 21. Jahrhunderts«, die einige Aktualisierungen der Charta vornehmen soll. Ganz oben auf der Liste: der Begriff der Souveränität.

Den gleichen Platz hat der Begriff nun auch für das von UN-Generalsekretär Annan eingesetzte *panel* zur Reform der Vereinten Nationen. Neben dem Irak-Krieg waren es die Tragödien von Srebrenica und Ruanda, die Annan schon seit 1999 an einer zeitgemäßen Bestimmung des Begriffs der Souveränität haben arbeiten lassen.

Die Idee der Souveränität hat sich als Ordnungsprinzip anstelle einer universalen Reichsidee zu Beginn der Neuzeit etabliert. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht dieses Prinzip unter Anpassungsdruck in einer Zeit, die angesichts zunehmender Interdependenz sowie globaler Wahrnehmung von Leid und Unrecht im Zuge der Globalisierung nach einer neuen Ordnung sucht. Die Infragestellung überkommener Souveränitätsvorstellungen durch neue, nicht-staatliche Akteure und *global players* auch abseits der hier diskutierten Frage von Sicherheit erhöht den Anpassungsdruck zusätzlich. Kooperationsfähigkeit und Verantwortung zum Schutz sind nur zwei Bedingungen, die den Souveränitätsbegriff qualifizieren.

Richard N. Haass, dem Berater der Bush-Regierung, ist also zuzustimmen, wenn er mit Blick auf den Irak feststellt, dass Souveränität heutzutage kein »Blankoscheck« mehr ist.²⁰

Der Zusatz sei erlaubt: *für niemanden*.

- 1 So zitiert bei Michael J. Glennon: How War Left the Law Behind. In: New York Times vom 21. Nov. 2002, S. 37.
- 2 Vgl.: Die außenpolitischen Interessen Deutschlands: Stabilität durch Partnerschaft und Vertrauen. Beschluss des Bundesvorstandes der CDU vom 28. April 2003, S. 5-6; Europa ist eine echte Macht. Interview mit Bundesaußenminister Joschka Fischer. In: DIE ZEIT vom 8. Mai 2003, S. 3 und: Gemeinsam handeln. Deutschlands Verantwortung in der Welt. Berliner Rede von Bundespräsident Johannes Rau am 19. Mai 2003, Text abrufbar unter: www.bundespraesident.de.
- 3 Tony Blair: Rede in Sedgfield am 5. März 2004, im Internet unter: www.number-10.gov.uk.
- 4 Jean Bodin: Über den Staat (1583). Stuttgart 1994, S. 19 (Buch I, Kapitel 8). – Zur Geschichte des Begriffs weiterhin: Helmut Quaritsch: Souveränität: Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806. Berlin 1986.
- 5 Bodin, a.a.O. (Anm.4), S. 32.
- 6 Zum Westfälischen Frieden vgl. statt anderer: Fritz Dickmann: Der Westfälische Frieden. Münster 1972; sowie: Bardo Fassbender: Die verfassungs- und völkerrechtsgeschichtliche Bedeutung des Westfälischen Friedens von 1648. In: Ingo Erberich u.a. (Hg.): Frieden und Recht. 38. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung Öffentliches Recht, Münster 1998. Stuttgart u.a. 1998, S. 9-52.
- 7 Fassbender, a.a.O. (Anm.6), S. 33.
- 8 Ulrich Scheuner: Die großen Friedensschlüsse als Grundlage der europäischen Staatenordnung zwischen 1648 und 1815. In: Ders.: Schriften zum Völkerrecht. Hg. v. Christian Tomuschat. Berlin 1984, S. 350; zit. n. Fassbender, a.a.O. (Anm.6), S. 27. Fassbender spricht von »eine[r] unselige[n] Verbindung von Souveränitätsidee, Rechtspositivismus und Nationalismus«, die erst die Vorstellung ungebundener außenpolitischer Handlungsmacht etablierte, und stellt fest: »Es gibt keine einheitliche Periode des ›soveränen Staates‹, die vom sechzehnten Jahrhundert bis in die Gegenwart reichen würde.« (S. 27-28). In diesem Sinne auch Stephen D. Krasner: Compromising Westphalia. In: International Security 20:3 (1995), S. 115-151.
- 9 Vgl. dazu Hannah Arendt: Es gibt nur ein einziges Menschenrecht. In: Die Wandlung 4 (1949), S. 754-770.
- 10 Klaus Dicke: Sovereignty under Law. In: Heinz-Gerhard Justenhoven / James Turner (Hg.): Rethinking the State in the Age of Globalization. Catholic Thought and Contemporary Political Theory. Münster 2003, S. 203.
- 11 Vgl. dazu Andreas L. Paulus: Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. München 2001, S. 329-429.
- 12 Karl Loewenstein: Sovereignty and International Co-Operation. In: American Journal of International Law 48 (1954), S. 222-244.
- 13 Abram Chayes / Antonia Handler Chayes: The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements. Cambridge, Mass./London 1995.
- 14 Vgl. Peter J. Spiro: The New Sovereignists. American Exceptionalism and Its False Prophets. In: Foreign Affairs 79:6 (2000), S. 9-15.
- 15 Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität. Berlin, 7. Aufl. 1996, S. 13. Wenn auch nicht in der Zuspitzung von Schmitt, so sieht Robert O. Keohane unterschiedliche Traditionen und Souveränitätsverständnisse zwischen den USA und Europa als mögliche Erklärung transatlantischer Differenzen in der Sicherheitspolitik; siehe Ders.: Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States. In: Journal of Common Market Studies 40:4 (2002), S. 743-765.
- 16 Vgl. Klaus Dicke: National Interest vs. the Interest of the International Community: A Critical Review of Recent Security Council Practice. In: Jost Delbrück (Hg.): New Trends in International Legislation in the Public Interest. Berlin 1997, S. 145-169.
- 17 Joseph S. Nye: Der ungeschickte Hegemon. In: DIE ZEIT vom 16. April 2003, S. 9.
- 18 Vgl. Kofi Annan: Ein neues Verständnis von Souveränität. In: Ders.: Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997-2003. Hg. v. Manuel Fröhlich. Wiesbaden 2004, S. 256-261.
- 19 The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, September 2001; im Internet unter <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/commissionreport.pdf>.
- 20 Vgl. Richard N. Haass: Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities. Remarks to the School of Foreign Service and the Mortara Center for International Studies, Georgetown University, 14. Januar 2003; Text abrufbar unter <http://www.state.gov>.