

Machtpolitik, Souveränität und Völkerrechtsordnung

Das Vorgehen Israels, Frankreichs und Englands in Ägypten hat ebenso wie das Eingreifen der Sowjetunion in Ungarn in bedrohlicher Weise gezeigt, wie leicht die in der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegte internationale Rechtsordnung auch heute noch durch machtpolitische Maßnahmen untergraben und die Welt an den Rand eines allgemeinen Krieges gebracht werden kann. Besonders bestürzend war es, daß England gegen Ägypten in aggressiver Weise vorging und daß es in Israel und Frankreich sogar Regierungen unter sozialistischer Führung waren, die sich zu aggressiven Maßnahmen und zur Verletzung der Völkerrechtsordnung hinreißen ließen. Erfreulicherweise übte in England die Labour-Opposition, die heute die Majorität der Bevölkerung vertreten dürfte, die schärfste Kritik am Verhalten der konservativen Eden-Regierung und forderte deren Rücktritt. Mit ihr vereinigten sich liberale und konservative Stimmen und Proteste aus allen Teilen der Welt. Sie und dazu die Ablehnung der französisch-britischen Maßnahmen durch die USA, durch Mitgliedstaaten des Commonwealth, wie Kanada und Indien, die Verurteilung durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen und schließlich die massive Drohung der Sowjetunion an die Adresse Frankreichs und Englands haben die sogenannte „Polizeiaktion“ in Ägypten zum Stehen gebracht.

Der aufstrebende israelische und ägyptische Nationalismus und das junge Souveränitätsbewußtsein der beiden Staaten hatten seit langem eine Krisensituation am Suezkanal geschaffen. Das Waffenstillstandsabkommen zwischen Israel und Ägypten war durch fortgesetzte bewaffnete Aktionen ständig bedroht gewesen. Ägypten hatte Frankreich und England seit Monaten, besonders aber seit der Nationalisierung des Suezkanals, provoziert. Aber dies rechtfertigte nicht den Übergang zu offener Aggression und den Rückfall in veraltete imperialistische Methoden, mit denen sich Israel, Frankreich und England über die Satzung der UNO hinweggesetzt haben.

Dies waren schwarze Tage für die Völkerrechtsordnung, für den Vorrang des Völkerrechts, den die Großmächte 1945 in San Franzisko anerkannt hatten. Was die englisch-französischen Maßnahmen gegen Ägypten so besonders verhängnisvoll machte, war, daß sie den Westmächten das moralische Gewicht nahmen, als es sich darum handelte, die brutale Niederknüppelung des Freiheitskampfes des ungarischen Volkes durch die Sowjetunion zu verurteilen.

Das ungarische Volk wurde von beiden Seiten enttäuscht. Die Wendung vom Stalinismus zum Titoismus, die sich in der letzten Zeit in der Führung der Sowjetunion vollzogen hatte, eröffnete auch für Ungarn die Aussicht auf eine Lockerung der kommunistischen Diktatur und Herauslösung aus dem Herrschaftsbereich der Sowjetunion. Tatsächlich zeigte die Entwicklung in Polen, daß die Sowjets gezwungen werden konnten, einen teilweise sogar revolutionären Umschwung auf die titoistische Linie zu respektieren. In Ungarn schien der Befreiungskampf allerdings diese Linie zu überschreiten und zu einem Mehrparteiensystem im westlichen Sinne zu führen unter Herauslösung Ungarns aus dem Warschauer Paktsystem. Dies ging den Sowjets offensichtlich zu weit — vor allem im Zusammenhang mit der durch das Vorgehen Frankreichs und Englands im Nahen Osten geschaffenen allgemeinen Kriegsgefahr. Sie schritten zur bewaffneten Intervention und Niederwerfung des Aufstandes. Während sie theoretisch die Lehre von der Volks- und Staatssouveränität vertreten, haben sie hier in stalinistisch-diktatorischer Gewaltpolitik die ersten Regungen ungarischer Selbstbestimmung brutal unterdrückt. Dies hinderte sie freilich nicht, sich im Sicherheitsrat der UNO und in der Vollversammlung auf die Satzung der UNO zu berufen — soweit es sich um die englisch-französische Aggression gegen Ägypten handelte.

In dem auf diese Weise eingetretenen Durcheinander von Machtpolitik, Nationalismus, Imperialismus, von Kampf um das Selbstbestimmungsrecht, nationale Unabhängigkeit und

Souveränität und dem Bemühen der UNO, sich dennoch zu behaupten und die internationale Rechtsordnung ihrer Satzung zu bewahren und durchzusetzen, ist die Bedeutung einzelstaatlicher Souveränität aufs neue problematisch und andererseits der Bestand der Völkerrechtsordnung wieder in Frage gestellt worden. Die gegenwärtige Situation erfordert von jedermann, sich über das Verhältnis des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu der Forderung nach einzelstaatlicher Souveränität und über deren Bedeutung innerhalb der Völkerrechtsordnung Klarheit zu verschaffen.

Man hat die Lehre von der einzelstaatlichen Souveränität als einen Ausdruck nationalstaatlichen Denkens für überwunden erklärt durch das Prinzip des Primats der Völkerrechtsordnung. In Wirklichkeit hat die Gewinnung nationaler Unabhängigkeit und staatlicher Souveränität für viele sich erst entwickelnde oder sich neu bildende Nationen aktuelle Bedeutung. Und das Primat des Völkerrechts scheint, wie die Erfahrung der letzten Wochen wieder einmal gelehrt hat, nur so lange zu bestehen, als die Großmächte es respektieren und sich ihm unterwerfen.

Nach dem ersten und dem zweiten Weltkrieg hat sich die Völkerrechtsordnung neu gebildet und gefestigt. Jedoch haben wir gesehen, daß in der Völkergemeinschaft sehr bald die Machtblöcke, die sich im Krieg gebildet hatten, dominierten und den Gang der Dinge bestimmten. Ihnen gegenüber versuchten kleine Nationen, Selbstbestimmung und Unabhängigkeit zu erlangen und zu bewahren und diese mit der Erklärung der Neutralität zu verbinden. Gerade sie werden die Verteidiger des Völkerrechts, wenn die Machtblöcke oder die Großmächte sich seiner Geltung bei internationalen Konflikten zu entziehen versuchen. So erklärt sich die große Bedeutung, die Indien oder auch Jugoslawien in der Weltpolitik erlangt haben. Österreich verband die Wiedergewinnung seiner Unabhängigkeit mit der Erklärung der Neutralität. Die ungarische Regierung *Nagy* folgte seinem Beispiel, freilich mit weniger Erfolg.

Man unterscheidet die äußere Souveränität (im Sinne von Unabhängigkeit) eines Staates von der inneren (im Sinne von höchster Gewalt, Gebietshoheit) und hat erklärt, daß sich beides notwendig ergänzen müsse, ja, daß die nach innen und außen wirkende Souveränität unteilbar sei (*Georg Jellinek*). Dies wurde schon 1878 von *Georg Meyer* bestritten, der erklärte, ein Staat könne die eine der Souveränitäten besitzen, ohne die andere zu haben. Moderne Staatsrechts- und Völkerrechtslehrer vertraten die Ansicht, es könne auch nicht- oder nur halbsoveräne Staaten geben. Wenn man sich richtig umsieht, so erkennt man, daß es heutigentags mehr davon gibt als souveräne Staaten. Die Scheinsouveränität ist weit verbreitet, und viele Staaten, die sich einbilden, souverän zu sein, sind es in Wirklichkeit nicht.

Nun ist der Souveränitätsbegriff seit langem angefochten, und selbst diejenigen, die ihn trotz Vereinter Nationen, völkerrechtlicher Bindungen und internationaler Verträge aufrechterhalten, geben zu, daß er vielfachen Wandlungen unterlegen ist, seinen Sinn geändert hat und ständig weiter ändert.

In der ursprünglichen, auf *Jean Bodin* (*De republica*, 1576) zurückgehenden Theorie der Souveränität war nicht „der Staat“ souverän, sondern eine Person (der Princeps, Fürst, König, Kaiser) war souverän über andere. Es handelte sich um die Souveränität des Staatsoberhauptes. Ende des 18. Jahrhunderts kam durch *Rousseau* der völlig anders geartete Begriff der demokratischen Volkssouveränität auf. Er wiederum verblaßte im Laufe des 19. Jahrhunderts, als sich mit der Festigung der Herrschaft des Bürgertums und zunehmender bürgerlicher Sekurität der Gedanke einer Staatssouveränität entwickelte, die, von der Volkssouveränität separiert, als Attribut des Staatsbegriffs dargestellt wurde. Wegen dieser Ablösung des Souveränitätsbegriffs von der Volkssouveränität und weil die Souveränität fortan als notwendiges Attribut des „Staates als solchen“ betrachtet wurde und schließlich, weil sich die nationalistischen Gegner völkerrechtlicher Bindungen der Staatsgewalt gern auf die staatliche Souveränität beriefen, kam diese in den Verdacht, ein Institut autokratischer Staatsauffassung zu sein.

Erinnern wir uns an das, was *Karl Marx* über die Verselbständigung der Staatsgewalt in der bürgerlichen Gesellschaft gesagt hat, daß sie sich loslöst vom Volk, sich entfremdet, abwendet von der Demokratie, bestrebt ist, sich den Parteien, den Massenorganisationen, den Gewerkschaften zu entziehen, sich zu „neutralisieren“ — vor allem gegenüber der Arbeiterbewegung, wie wir das in der Theorie und Praxis des faschistischen (in Deutschland „nationalsozialistischen“) Staates gesehen haben. Die Lehre von der Staatssouveränität wurde eine typische Ergänzung der Lehren vom erst „neutralen“, dann „starken“ und schließlich „totalen Führerstaat“. Aber auch, wo sie nicht, wie in Italien und Deutschland, hierzu mißbraucht wurde, diente sie autoritären Bestrebungen als Requisit nationalistischer Staatsauffassungen.

Als autokratisch wurde die Lehre von der Staatssouveränität schon vor dem ersten Weltkrieg bekämpft durch *Hugo Preuß* vom Standpunkt der Genossenschaftslehre *Gierkes*, von *Duguit* in Frankreich vom Standpunkt des Syndikalismus und in England von *Harold J. Laski* vom Standpunkt einer demokratischen und pluralistischen Gesellschafts- und Staatslehre. Einer der schärfsten Gegner der Lehre von der Staatssouveränität wurden nach 1918 *Hans Kelsen* und seine Wiener Schule der „Reinen Rechtslehre“, die die Herrschaft der Macht durch die des Rechts zu ersetzen suchte und im Bereich des internationalen Rechts das Primat des Völkerrechts über das staatliche Recht verkündete.

Kelsen und vor ihm schon *Krabbe* vertraten die Idee einer *Souveränität* allein *des Rechtes*, und ihre Gedanken wirkten bahnbrechend für die Idee des Völkerbundes und die Entstehung der Organisation der Vereinten Nationen, für die Begründung einer den Nationalstaaten übergeordneten Rechtsordnung. *Emery Reves* hat in seinem Buch „Die Anatomie des Friedens“ (1945, deutsch 1947 bei Rowohlt) das Nebeneinanderbestehen souveräner Nationalstaaten als die entscheidende Ursache der Kriege bezeichnet und eine Weltrechtsordnung gefordert, die die Vereinten Nationen, die auf der „souveränen Gleichheit“ der Staaten beruhen, ablösen müsse. *Albert Einstein* hat in der Einleitung zu diesem Buch gesagt, es enthalte „die Antwort auf das politische Problem, das die Entdeckung der Atomenergie geschaffen hat“. Der bedeutendste Philosoph unserer Zeit, *Bertrand Russell*, hat sich in den Dienst der Idee einer Weltrechtsordnung gestellt.

Die Lehre vom Primat des Völkerrechts hat sich in der sogenannten herrschenden Meinung der Völkerrechtswissenschaft der westlichen Welt durchgesetzt, nicht nur bei bürgerlich-liberalen, sondern auch bei sozialistischen Autoren. In der bedeutendsten und fortschrittlichsten Staatslehre unserer Zeit, wie sie *Harold J. Laski* u. a. in seinem Hauptwerk, der „Grammar of Politics“, niedergelegt hat, wird in besonders interessanter Weise zur Volkssouveränität, Staatssouveränität und zum Primat des Völkerrechts Stellung genommen. Laski erklärt, die Lehre von der Volkssouveränität könne nichts weiter besagen, als daß das Allgemeininteresse das Kriterium des Guten sei. Aber das wirkliche Problem bestehe nicht in der Verkündung, sondern in der Realisierung dieser Auffassung. Nach Laski ist weder das Volk noch der Staat souverän. Vielmehr bestehe eine verantwortliche Repräsentation verschiedener Ansichten. Die Verantwortlichkeit könne nur durch demokratische Erziehungsarbeit geschaffen werden. Mit der Lehre von der Staatssouveränität habe man versucht, die Tatsache zu verdecken, daß die Staatsgewalt in Wirklichkeit nur das Exekutivkomitee der im Staate herrschenden Klassen oder Gruppen sei. Die Souveränitätslehre sei nur eine Konzeption der Macht, die durch Zwang realisiert werde. Der Aufbau einer sozialen Demokratie hänge, so legt Laski dar, von der Erhaltung des Friedens ab. Die Wirksamkeit internationaler Organisation und kollektiver Sicherheit könne nur gewährleistet werden in einem Bunde echter, d. h. sozialistischer Demokratien. Solange es die internationale Organisation mit kapitalistischen Nationalstaaten — oder, so kann man hinzufügen, sonstigen Staaten — zu tun habe, die am Dogma der Souveränität festhielten, und solange es den Gegensatz zwischen der Sowjetunion und den USA gäbe, stehe das internationale Recht auf tönernen Füßen. Wie die soziale Demokratie selbst, so setze eine wirksame internationale Organisation und die allseitige Anerkennung der Prinzipien des internationalen Rechts, die Beseitigung antagonistischer Spannungen innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen ihnen voraus. Die Lehre Kelsens vom Primat des Völkerrechts bleibe unter den Bedingungen kapitalistischer Klassenstruktur und antagonistischer Nationalstaaten weiter nichts als eine Wunschvorstellung (ein „Essay in the optative mood“).

Während in England der Sozialist Laski die Lehren von der Volkssouveränität und von der Staatssouveränität als unrealistisch verwarf, hat in Deutschland der sozialistische Staatsrechtslehrer *Hermann Heller* nicht nur die „Reine Rechtslehre“ Kelsens, sondern auch die Auffassungen Laskis zurückgewiesen und die Staatssouveränität gerade vom Standpunkt der politischen Wirklichkeit verteidigt — allerdings nicht im Sinne der traditionellen bürgerlichen Staatslehre, sondern vom Standpunkt demokratischer Volkssouveränität. Die Reine Rechtslehre sei ebenso unrealistisch wie die Lehre des Marxismus vom „Absterben des Staates“, die der Souveränität des Staates besonders feindlich gegenüberstehen müsse. In seinem bedeutenden Buch „Die Souveränität“ (1927) spricht Heller von der geistesgeschichtlichen Krise des Souveränitätsdogmas. Diese Krise sei auf die bürgerliche Sekurität zurückzuführen, in der die Vorstellung einer Souveränität des Volkes als demokratischer Willenseinheit zerstört worden sei und die Legitimität des demokratischen Staates durch das Surrogat einer formalistischen Legalität oder bei Kelsen durch die Herrschaft des Rechtssystems oder des „Reinen Rechts“ ersetzt worden sei. „Theoretische Grundlage“ solcher Auffassungen sei ein utopischer Naturrechtsliberalismus, und dieser habe auch Marx und Engels beeinflusst, wenngleich bei ihnen an die Stelle eines juristischen Ordre naturel die Vorstellung eines ökonomischen Ordre naturel getreten sei, das den Staat überflüssig mache.

Der von Hegel, Rousseau, Fichte und Lassalle beeinflusste Hermann Heller entwickelt die Staatssouveränität als demokratische Volksrepräsentation (Willensvereinheitlichung durch Wahl und Majoritätsentscheidung) und bezeichnet das Volk als Subjekt der staatlichen Souveränität. Voraussetzung einer echten Demokratie ist ihm soziale Homogenität, d. h. Sozialismus. Die staatliche Souveränität ist für ihn die Voraussetzung der Völkerrechtssubjektivität. Die staatliche Souveränität in diesem Sinne bleibt bestehen trotz aller völkerrechtlichen Bindungen und Beschränkungen.

Solange der Staat als Herrschaftsordnung und sogar als Klassenherrschaft bestehe, so legt Heller dar, sei der Übergang zu einer leeren und formalen Legalität nur eine Vernebelung des wirklichen Tatbestandes. Darin stimmt Heller mit Laski überein. Es komme erst einmal darauf an, die Volkssouveränität im demokratischen und sozialistischen Staat zu verwirklichen und die Auffassungen solcher Staaten in der Völkerrechtsgemeinschaft durchzusetzen. Heller ist ein Advokat demokratischer Emanzipation, und seine Lehre ist von großer Bedeutung überall dort, wo sich eine solche Emanzipation unterdrückter, kolonialer und abhängiger Völker zu Freiheit und Unabhängigkeit vollzieht, wie das in großen Teilen der Welt heute geschieht.

Wir sehen die Hellerschen Auffassungen wiederkehren in der politischen Wirklichkeit in Indien, Ägypten, Israel und auch in Jugoslawien — hier allerdings mit marxistisch-leninistischer Begründung. Interessant ist es, zu beobachten, wie sehr die Hellerschen Ansichten übereinstimmen mit der sowjetrussischen Völkerrechtslehre, in der das Primat der staatlichen Souveränität vertreten wird, und zwar bei *Korowin*, *Sujew* und *Wyschinski* als „Prinzip des Völkerrechts der Übergangszeit vom Kapitalismus zum Sozialismus“. Die sowjetrussische Souveränitätslehre behauptet, daß dem Souveränitätsprinzip „ein qualitativ neuer, im höchsten Grade demokratischer Inhalt“ gegeben werde, aber sie hat es in dieser Beziehung bei der Theorie und Propaganda bewenden lassen. Auf die eigene politische Wirklichkeit wurde diese Lehre nicht angewendet, ebensowenig wie bei den Satellitenstaaten Osteuropas. Es ist möglich, daß sich das unter dem Einfluß des Titoismus ändert, so wie jetzt scheinbar in Polen. In Ungarn wurde jedenfalls das Gegenteil praktiziert.

Unabhängig davon hat die sowjetische These zweifellos schon bisher einen großen propagandistischen Einfluß auf die jungen Nationalstaaten ausgeübt, die sich in Asien und

Afrika zu politischer Selbständigkeit durchringen. Und es ist sehr wohl möglich, daß die Sowjetunion das Primat der staatlichen Souveränität nur aus Zweckmäßigkeitsgründen und nur so lange verteidigt, bis sie und ihre Anhänger oder sie zusammen mit einem Block neutraler Staaten die Majorität in den Vereinten Nationen beherrschen.

Wie sehr Zweckmäßigkeits- und machtpolitische Erwägungen hierbei den Ausschlag geben, hat die Sowjetunion soeben im Sicherheitsrat der UNO und in der Vollversammlung demonstriert, wo sie sich in der ägyptischen Frage und hinsichtlich des Suezkanals für den Schutz der ägyptischen Souveränität einsetzte, weil sie die Majorität der Mitgliedsstaaten der UNO auf ihrer Seite wußte. In der ungarischen Frage hat sie sowohl das Primat des Völkerrechts wie das der staatlichen Souveränität Ungarns mißachtet.

Die Regierungen Frankreichs, Englands und Israels haben ihrerseits die Richtigkeit der kritischen Auffassungen Laskis und Hellers bestätigt, als sie das Primat des Völkerrechts vermeintlichen nationalen Interessen opferten.

Die Satzung der Vereinten Nationen folgt der in der westlichen Völkerrechtswissenschaft herrschenden Lehre: der Beschränkung der staatlichen Souveränität durch den Vorrang des Völkerrechts. Art. 2 und Art. 78 der Satzung sprechen von der „souveränen Gleichheit“ aller Mitglieder, womit nicht materielle Gleichheit gemeint ist, sondern Gleichheit vor dem Völkerrecht. Die Souveränität des Staates im traditionellen Sinne ist mit der Charta nicht mehr vereinbar. „Souverän“ im traditionellen Sinne sind vielleicht nur noch die Sowjetunion und die USA, allenfalls noch die weiteren ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, Frankreich und Großbritannien. Diese Souveränität kommt in dem Recht, das Veto gegen Beschlüsse des Sicherheitsrates einzulegen, zum Ausdruck. Den Beschlüssen der Vollversammlung der UNO haben sich an sich auch diese vier Großmächte zu unterwerfen, wenn die Satzung beachtet werden soll.

Die Beschränkung der Souveränität liegt im Wesen der Mitgliedschaft in der UNO und der Übernahme der damit verbundenen Pflichten. Im Zeitalter der Atomenergie und der Atomwaffen wird man sich solcher gegenseitiger Abhängigkeit immer mehr bewußt. Das wurde auf der Genfer Julikonferenz des Jahres 1954 offenbar. Die Ereignisse der letzten Wochen wirken demgegenüber wie ein Rückfall in Methoden, die man für überwunden hielt. Möge die Krise dazu dienen, die Vernunft und den Geist des Völkerrechts wieder zu festigen.

In vielen Teilen der Welt vollzieht sich ein Prozeß der nationalen, sozialen, politischen und demokratischen Emanzipation. Die damit verbundenen Kämpfe um Selbstbestimmung und Unabhängigkeit werden noch viele Konflikte heraufbeschwören. Es wird notwendig sein, solche Konflikte nicht mit dem Recht des Stärkeren und mit Gewalt zu lösen, sondern mit Verständnis für die revolutionären oder evolutionären Kräfte und dem Willen, sie im Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen zu regeln. Selbstbestimmungsrecht, nationale Unabhängigkeit, das Streben nach Souveränität und deren Beschränkung durch die Völkerrechtsordnung müssen, so schwierig sich das auch gestalten mag, miteinander in Einklang gebracht werden, wenn der Frieden bewahrt werden soll.

JAWAHARLAL NEHRU

Die Welt steht vor großen Gefahren, und es kann sein, daß diese kleinen Kriege, die wir haben, nur die erste Runde für größere Konflikte sind. Die einzige Hoffnung liegt in den Vereinten Nationen und ihrem Erfolg, das Gesetz der Stärke abzuschaffen und es durch zivilisiertere Methoden bei der Behandlung der Probleme zu ersetzen.