

bedient, ist dieser Aspekt relevant, auch wenn es sich nur um ein ›Nebenprodukt‹ dieser Untersuchung handelt.

1. Souveränität oder Weltregierung

Nach den zwei Weltkriegen war das oberste Ziel politischen Handelns zunächst Friedenssicherung. Allerdings war die generelle Ächtung des Angriffskrieges eine recht junge Idee: Erst 1928 hatte der Briand-Kellogg-Pakt sie rechtlich festgehalten. In der Zeit seit dem Westfälischen Frieden hatten die europäischen Staaten hingegen eine andere Strategie gewählt. Sie formalisierten das Kriegsführungsrecht (*ius ad bellum*) und regulierten das Recht im Krieg (*ius in bello*). Damit sollten die Auswirkungen des Krieges auf die Zivilbevölkerung begrenzt und der Krieg zu einem kalkulierbaren Instrument der Politik gemacht werden.

Dieser Versuch, den Krieg einzuhegen, wurde nun nach dem Zweiten Weltkrieg gegen das Konzept der Souveränität ins Feld geführt. Das Souveränitätsmodell machte demnach den Krieg überhaupt erst zu einem legitimen Instrument. Im Kern sei Souveränität nichts anderes als das Recht, jederzeit Krieg führen zu dürfen: »The causes of war may be complex, but the notion of sovereignty underlies the apparent legitimacy of the war system and constitutes the major theoretical impediment to world peace.«¹⁵

Infolge dieser Gleichsetzung von Souveränität und Krieg hatte es schon in den frühen Résistance-Gruppierungen die Forderung gegeben, dass die Kriege nur durch einen Zusammenschluss der Völker beendet werden können, mit dem sie auf ihre Souveränität verzichten. Als Minimalziel galt dabei eine europäische Föderation, als Maximalziel eine Weltorganisation, die weit über die bloß diplomatische Konzeption des Völkerbundes hinausging und den Krieg zwischen Kontinentalverbänden verhindern sollte.¹⁶

15 O'Donnell: »The Myth of Sovereignty«, S. 91.

16 Vgl. Lipgens: »Innerfranzösische Kritik an der Außenpolitik de Gaulles 1944-1946«, S. 153-155; Lipgens: »Bedingungen und Etappen der Außenpolitik de Gaulles 1944-1946«, S. 58-64. Für die Souveränitätskritik in den Widerstandsbewegungen s.a. Arendt: »Das ›deutsche Problem‹ ist kein deutsches Problem«, S. 16-20. Was als Einheit erscheint, sind eigentlich grundlegende Differenzen: Denn es bestand keine Einigkeit, ob zuerst Europa als Minimalziel erreicht werden müsse oder man direkt auf eine Weltorganisation setzen wolle. Zugleich bestritten Teile der Bewegungen, dass eine Weltregierung angesichts der Differenzen von USA und Sowjetunion überhaupt möglich sei. Vollständig gegen die Pläne stellten sich die nationalistischen Teile der Konservativen (wie z.B. de Gaulle) und die kommunistischen Teile der Résistance, die dann im *Conseil National de la Résistance* die nationale Unabhängigkeit Frankreichs einforderten.

Als am 06. und 09. August 1945 die Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki fielen, veränderte sich die Debatte allerdings grundlegend. Der europäische Zusammenschluss rückte nun als Instrument der Befriedung in den Hintergrund.¹⁷ Die Hauptbedrohung war nicht mehr der andauernde Krieg zwischen europäischen Staaten, der sich auf die Welt ausweitete, sondern dass die gesamte Menschheit durch einen einzelnen Gewaltakt ausgelöscht werden könnte. Die Debatte um Souveränität spitzte sich daher zu einer existenziellen Wahl zwischen Souveränität und Weltregierung zu. Die Entscheidung für oder gegen die Souveränität wurde zur größten Herausforderung erklärt, der die Menschheit je gegenüberstand:

»we must choose between the fiction of absolute national sovereignty in external affairs and the fact of survival for the major portion of the human race and the values and receptacles of Western civilization. In our day – immediately – this decision must be made, and the fate of hundreds of millions now living and generations still unborn will hinge upon our decision. Humanity has never faced a greater challenge.«¹⁸

Ähnlich wie der Wirtschaftsprofessor Walter O'Donnell brachte auch der Schweizer Völkerrechtsprofessor Hans Wehberg die Radikalität der Souveränitätsdebatte auf den Punkt. In seinem Kommentar zur ersten Generalversammlung der Vereinten Nationen bestärkte er die Forderungen nach einer Weltregierung, die kurz zuvor sowohl vom britischen Außenminister Ernest Bevin als auch von dessen Gegenspieler Anthony Eden vorgebracht worden waren:

»Nach der Erfindung der Atombombe ist die Menschheit vor eine entscheidende Aufgabe gestellt. [...] Der Krieg hat heute sein Antlitz so geändert, dass es sich [...] letzten Endes um eine Existenzfrage menschlicher Kultur handelt, ob es gelingt, den nächsten Krieg zu verhindern. [...] Das Beharrungsvermögen der Zeitgenossen, das Nichtpreisgebenwollen veralteter Anschauungen, das Pochen auf Souveränität, das Festhalten an den nationalen Grenzen [...] waren bisher nicht zu erschüttern. Nur langsam vermag die Masse der Menschen zu begreifen, dass es ganz anderer, viel entscheidenderer Schritte bedarf, um den Weltfrieden zu sichern und den Kampf mit den Gefahren der Atombombe siegreich zu bestehen.«¹⁹

So einig sie sich in der Problembeschreibung sind, bei der Frage, wie eine globale Ordnung im Inneren aussehen soll, markieren O'Donnell und Wehberg zwei entgegengesetzte Positionen: Walter O'Donnell berief sich auf den genuin

17 Vgl. auch Mazower: *Governing the World*, S. 230.

18 O'Donnell: »The Myth of Sovereignty«, S. 96.

19 Wehberg: »Die Vereinten Nationen auf dem Wege zur Weltregierung«, S. 1-3 (Hervorhebung hinzugefügt).

US-amerikanischen Pluralismus, in dem »the absolutism of internal sovereignty« durch horizontale und föderale Gewaltenteilung eliminiert werde und keine der Regierungseinheiten mehr Souveränität beanspruchen könne.²⁰ Von einem möglichen *Weltstaat* grenzte Hans Wehberg das Konzept einer *Weltregierung* ab. Im Gegensatz zum Weltstaat, in dem alle Angelegenheiten verhandelt würden, »die normalerweise der Regierung eines Staates, sogar eines Bundesstaates«²¹ übertragen werden, sei eine Weltregierung nur für eine Entscheidung zuständig: die über Krieg und Frieden. Angesichts der Sorgen, dass mit einem Weltstaat auch die Selbstverwaltung »jedes einzelnen Volkes und seiner Kultur«²² gestört werden könnte, plädierte Wehberg für eine Weltorganisation, die nur das Kernproblem des Kriegechts in die Hand nehmen sollte.

Die Gegenargumentation, die für eine Erneuerung der Souveränität warb, setzte bei dieser, im Anspruch bereits zurückgefahrenen Konzeption an. Dabei war das Ziel, die Gleichsetzung von Souveränität und Krieg beziehungsweise Weltordnung und Frieden einer inkonsistenten Argumentation zu überführen. Der erste Schritt dafür war, die Alternative »Weltregierung oder Souveränität« auszuhebeln. Die Errichtung einer Weltregierung, so das Gegenargument, sei nichts anderes als die Erneuerung des Souveränitätsdenkens. Nach der Auflösung der bisherigen Staatsgewalten werde die Gewalt nur an einem noch höheren Punkt neu konzentriert. Eine Weltregierung – oder das sie begründende Recht – müsste zwangsläufig die oberste gültige Instanz bilden, unabhängig davon ob man daraus eine pluralistische oder zentralistische Organisation der Institutionen ableiten wolle.

Ein exemplarischer Vertreter dieser Gegenargumentation war der Jurist und spätere UN-Mitarbeiter Hans Aufricht. Schon 1944 erklärte er, dass die »Friedensplaner«, die das »Dogma der Souveränität« anprangern, den Widerspruch zwischen ihrer Kritik und ihren eigenen Plänen für ein Weltrecht nicht erkennen. Denn auch »[i]nternational law has to be recognized as absolutely sovereign«.²³ Das Gleiche gelte, so Aufricht weiter, für die Vorschläge zu einer Weltföderation: »Any superficial examination of the various federation proposals suffices to reveal that international federation does not eliminate sovereignty [...] it merely reappears on the federal level in a more concentrated form.«²⁴

Die Basis für dieses Argument hatte bereits Aufrichts akademischer Lehrer Hans Kelsen gelegt. In den Rechtsdebatten der Weimarer Republik hatte er eine

20 O'Donnell: »The Myth of Sovereignty«, S. 96. Diese Vorbildstellung der USA ist durchaus programmatisch. Siehe etwa auch Millar: »The Establishment of American Federalism and Its Lessons for Broader Federalisms«.

21 Wehberg: »Die Vereinten Nationen auf dem Wege zur Weltregierung«, S. 4.

22 Wehberg: »Die Vereinten Nationen auf dem Wege zur Weltregierung«, S. 3.

23 Aufricht: »Post-War Planning and Limitation of Sovereignty«, S. 119.

24 Aufricht: »Post-War Planning and Limitation of Sovereignty«, S. 120.

Rechtstheorie entworfen, die von politischen und soziologischen Annahmen befreit sein sollte. Seither vertrat er die These, das Rechtssystem sei eine logische Einheit, in der das internationale Recht die oberste Autorität sei und daher die Souveränität zukomme.²⁵ Zugleich hielt er die Vorstellung für falsch, dass das Völkerrecht aus der Souveränität der Staaten hervorginge. Laut Kelsen stiftet erst das Völkerrecht die Beziehung zwischen den ›souveränen‹ Staaten, weil es die Anerkennung von Staatlichkeit regelt. Die Befugnisse der Einzelstaaten sind also von diesem Völkerrecht nur abgeleitet: »Souverän – als höchste Ordnung – ist das Völkerrecht, nicht die ihm untergeordnete staatliche Rechtsordnung.«²⁶ Das Rechtssystem beruhe nur noch auf einer Grundnorm, die nicht aus dem Recht abgeleitet werden könne, aber ohnehin nur eine logisch notwendige Fiktion sei.

In seiner formal-logischen Argumentation gab Kelsen außerdem noch einen Punkt zu bedenken.²⁷ Ob man nämlich von der Souveränität des Völkerrechts oder von der des Einzelstaates ausginge, würde noch nichts darüber aussagen, *wieviel Spielraum* die Staaten haben. Dies wird erst in der Rechtsordnung festgelegt. Und selbst wenn sich das Völkerrecht aus der Souveränität der Staaten ableiten würde, könne der Einzelstaat ja seine Handlungsfreiheit per Vertrag begrenzen, weil er die Geltung des Völkerrechts mit dem Grundprinzip *pacta sunt servanda* anerkannt habe. Man könne also von keiner der beiden Perspektiven sagen, dass sie mehr oder weniger krieglerisch ist, mehr oder weniger Handlungsspielraum für den Einzelstaat gewährt, mehr oder weniger nah an einer Weltorganisation ist. Dies sei ein politischer Trugschluss – in der einen Richtung des Imperialismus, in der anderen des Pazifismus.

Mit diesen beiden Argumentationslinien zerlegte Kelsen das damals vorgebrachte Kernargument für eine Weltregierung: Erstens kann man dem Begriff der Souveränität *grundsätzlich* nicht entkommen. Auch ein Weltrecht ist souveränes Recht. Zweitens ist aber auch der logische Basissatz von der Friedfertigkeit einer Weltorganisation nicht korrekt. Bei diesem zweiten Aspekt ging Hans Aufricht noch einen Schritt weiter als sein Lehrer. Er bemerkte nämlich, dass die Entwürfe für eine Weltregierung die Geltung des Rechts durch bewaffnete Kräfte sicherstellen wollten. Man könne dann die bewaffneten Kräfte direkt bei der Weltorganisati-

25 Wieviel Einfluss Kelsens Ideen auf die Ausgestaltung des Völkerrechts hatten, ist umstritten. Unbestritten ist hingegen die Prominenz seiner Argumente in der Auseinandersetzung mit Naturrechtsargumenten und bei der Verteidigung der Diskontinuitätsthese, mit der der Internationale Militärgerichtshof seine Rechtshoheit auf deutschem Boden rechtfertigte. Vgl. Minkinen: *Sovereignty, Knowledge, Law*, S. 14, 63f.; Kiani: *Wiedererfindung der Nation nach dem Nationalsozialismus?*, S. 49.

26 Kelsen: »Souveränität«, S. 281. Vgl. zu Kelsen Münkler: »Die politischen Ideen der Weimarer Republik«, S. 289f.; Koskeniemi: *From Apology to Utopia*, S. 195; Minkinen: *Sovereignty, Knowledge, Law*, S. 14-26.

27 Siehe zum Folgenden Kelsen: »Souveränität«, S. 282-284.

on ansiedeln oder man überschreibe ihr nur die Koordinations- und Befehlsgewalt für die weiterhin dezentral verankerten Kräfte. Beide Varianten machen aber die Pazifizierungsfähigkeit einer Weltregierung davon abhängig, dass Entscheidungen auch gegen den Willen der Nationen durchgesetzt werden können – im Zweifel mit Gewalt.²⁸

Diese Kritik der Souveränitätskritik findet man auch in Beiträgen, die sich gegen Kelsens reine Rechtstheorie gestellt haben. Teilweise wurde Kelsen dabei sogar für ein Vertreter des Weltstaats gehalten.²⁹ Allerdings waren sich zum Beispiel Werner von Simson, der ehemalige niederländische Außenminister und Botschafter Eelco van Kleffens³⁰ und Hans Morgenthau mit Kelsen über die beiden Kernpunkte einig: Souveränität ist eine »logical necessity«,³¹ und der Frieden in einer Weltrepublik ist alles andere als gegeben. Was sie von Kelsen unterschied, war vor allem die Art der Beweisführung. Im Gegensatz zu ihm wollten sie Recht und Politik nicht trennen. Souverän sei demnach, wer *faktisch* die Grundnorm bereitstellt, die bei Kelsen die *fiktive* Hypothese des Rechtssystems ist.³² Ihre Argumentation kommt also weniger aus der Perspektive des Rechts als aus der Frage nach Macht und Gewalt.

Indem sie den Blick auf die faktischen Machtverhältnisse lenkten, brachten diese Autoren erfahrungsgesättigte Argumente gegen die Idee einer friedfertigen Weltregierung vor (statt logischer Inkonsistenzen). In dem Bestseller-Buch *Politics Among Nations*, das schnell zum Standardwerk der Internationalen Beziehungen aufstieg und den Autor zum vielgefragten Intellektuellen machte,³³ wies Hans Morgenthau zum Beispiel darauf hin, dass *innerhalb* der Schweiz über 100 Jahre lang Krieg zwischen den Kantonen geführt worden war. Als Kehrseite staatlicher Gewalt würden Bürgerkrieg und Revolution, Staatsstreich und Verschwörung immer eine Möglichkeit bleiben, die auch im Weltstaat Bestand hätte.³⁴

28 Siehe Aufricht: »Post-War Planning and Limitation of Sovereignty«, S. 121f.

29 Siehe Simson: *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, S. 63–65.

30 In fünf Vorlesungen an der Hager Akademie für Internationales Recht vertrat er folgende These: »Destroy one sovereign entity, and you will see one of two things happen: either a new one arises, or an existing one is increased.[...] Federation or very close integration only results in the creation of a new sovereignty; in other words: sovereignty and integration are not, as so many seem to think nowadays, contrasting notions, or notions that are mutually exclusive« (Kleffens: *Sovereignty in International Law*, S. 127f.).

31 Morgenthau: »The Problem of Sovereignty Reconsidered«, S. 360.

32 Vgl. Münkler: »Die politischen Ideen der Weimarer Republik«, S. 297–299; Korb: *Kelsens Kritiker*, S. 152–162.

33 Siehe Morgenthau: *Politics Among Nations*, S. 505–520; vgl. Campbell: »Hans Morgenthau and the world state revisited«, S. 199f.

34 Siehe Morgenthau: *Politics Among Nations*, S. 511f., 519.

Ganz ähnlich wie der Realist Morgenthau führte Hermann Jahrreiß die gesamten Erfahrungen der Bürgerkriege und Revolutionen gegen die Friedfertigkeit des Weltstaates an. Nach einer teils zweifelhaften Karriere im Nationalsozialismus war Jahrreiß inzwischen ein renommierter Jurist, Kölner Universitätsrektor und Verteidiger in den Nürnberger Prozessen. Indem er den Topos des Weltbürgerkriegs apostrophierte, warf auch er den Befürwortenden des Weltstaates die »Unzulänglichkeit der Argumentation«³⁵ vor, weil sie die Möglichkeit von Bürgerkrieg und Revolution verschwiegen:

»[W]er will dafür bürgen, daß die Möglichkeit einer ›Welt‹staatsrevolution ferner läge als die Möglichkeit eines ›Welt‹krieges? Und wer hätte nach allem, was wir aus der Geschichte über Bürgerkriege wissen, den Mut, zu behaupten, ein ›Welt‹bürgerkrieg würde kürzer und milder sein als ein das ganze Gefüge der ›Welt‹zwischenstaatlichen Ordnung erfassender Krieg?«³⁶

Die Möglichkeit eines Weltbürgerkriegs war die Kernformel für eine konservative Aufklärungskritik, die vor allem von Hanno Kesting nach 1945 noch einmal vortragen wurde. Demnach stehe der Weltbürgerkrieg mit dem Ost-West-Konflikt unmittelbar bevor, weil der Liberalismus des Westens und der Sozialismus des Ostens universelle Normen anführen, von denen sie alle Welt überzeugen wollten. Ihr Universalismus verschleierte aber nur den eigenen, partikularen Standpunkt, denn dadurch ließe sich »der Gegner [...] nicht nur als unvernünftig, widernatürlich und amoralisch, sondern auch als Verteidiger historisch [...] überlebter Zustände« darstellen.³⁷

In dieser Perspektive war der Weltstaat aus zwei Gründen abzulehnen: Zunächst einmal war er nur eine Phantasie, weil der Liberalismus der USA und der Sozialismus der Sowjetunion unüberbrückbar getrennt waren. Selbst wenn sich aber je ein Weltstaat bilden würde, wären in ihm alle »Missionsprobleme Weltstaats-Innenfragen«, die mit einem inneren Kreuzzug gelöst werden müssten.³⁸ Aus jeder Utopie eines einzigen Weltbürgertums entstehe daher ein permanenter Weltbürgerkrieg, in dem jeder dem anderen seinen Universalismus aufzwingen wolle. Jahrreiß' Schlussplädoyer lautete daher, dass sich nur Gruppen souveräner Staaten zu einer übergeordneten Souveränität integrieren können. Genau das sei aber eine Option für Europa.³⁹

35 Jahrreiß: »Die Souveränität der Staaten«, S. 46.

36 Jahrreiß: »Die Souveränität der Staaten«, S. 46.

37 Kesting: *Geschichtsphilosophie und Weltbürgerkrieg*, S. 8. Sehr viel fundierter und historisch distanzierter, dennoch aber erkennbar in dieser Tradition stand auch Koselleck: *Kritik und Krise*. Zum Wandel von Koselleck jüngst Huhnholz: *Von Carl Schmitt zu Hannah Arendt?*.

38 Jahrreiß: »Die Souveränität der Staaten«, S. 51, insgesamt s. S. 46–51.

39 Jahrreiß: »Die Souveränität der Staaten«, S. 51.

Die Distanz zu allem Utopischen war für Konservative nach 1945 auch die Möglichkeit, mit dem theologischen Überhang des »alten« Konservatismus abzurechnen.⁴⁰ Denn auch im konservativen Lager gab es Unterstützung für einen Universalismus, der dann religiös unterlegt war. Ernst Jünger hatte zum Beispiel die beiden Weltkriege zu einem Weltbürgerkrieg erklärt, der die Funktion eines Opfergangs hätte. Der Sinn dieses Opfers sei eine Reinigung der Welt, an deren Ende die Erlösung wartete, und diese Erlösung war für Jünger der Weltstaat.⁴¹ Jahrreiß aber waren die Befürworter:innen eines Weltstaates gerade deswegen suspekt, weil sie ihre Vision zu »Evangelien« erklärten und sich selbst zum »Werkzeug [...] bei dem Zimmern einer neuen, von Gott gewollten Menschengemeinschaft« machten.⁴²

Die universelle Ablehnung alles Universellen war auch der entscheidende Unterschied zu Hans Morgenthau.⁴³ Für ihn fußte der Weltstaat nicht zwangsläufig auf einer pseudouniversalistischen Unterdrückung; er zweifelte vielmehr am Weltstaat, weil diesem zum damaligen Zeitpunkt die politische Unterstützung der Bevölkerung fehlte. Deswegen könnte der Weltstaat nur mit Gewalt errichtet werden. Dass sich ein Staat aber nur aufgrund seiner Zwangsgewalt erhält, hielt Morgenthau für extrem unwahrscheinlich. In aller Regel folgen auf die Welteroberung alsbald Bürgerkriege oder Revolutionen, in denen der Staat wieder in seine gesellschaftlichen Gruppen zerfällt.

Für diesen Gedankengang war gerade nicht Hobbes, sondern John Stuart Mill der Gewährsmann. Morgenthau argumentierte, dass das entscheidende Kriterium für den Weltstaat ein Minimalkonsens sei, wie es ihn bisher nur in Einzelstaaten, nicht aber zwischen den Völkern gebe.⁴⁴ Um den Unwillen der Bevölkerung zu demonstrieren, griff er eine Umfrage auf, nach der zwar der Großteil der Amerikaner

40 Vgl. Laak: »From the Conservative Revolution to Technocratic Conservatism«, S. 148f.

41 Vgl. Peckar: »Vom nationalen zum planetarischen Denken«, S. 186-189. Entsprechend begrüßte er auch die Vereinten Nationen als deren Vorbote. Durch die Zusammenschreibung der Weltkriege stand Jünger auch der Rede vom »Dreißigjährigen Krieg« nahe, doch überhöhte er ihn ins Theologische.

42 Jahrreiß: »Die Souveränität der Staaten«, S. 50.

43 Diese Ablehnung ist im Übrigen kein genuin konservatives Argument, sondern ideengeschichtlich ein republikanisches, das unterschiedlich adaptiert werden konnte, nach 1945 zum Beispiel auch von Liberalen wie Isaiah Berlin oder Werner von Simson, die statt für Werteuniversalismus für einen Wertepluralismus plädierten.

44 Explizit zu Hobbes und Mill siehe Morgenthau: *Politics Among Nations*, S. 511-516. Man kann hier erkennen, warum sich Morgenthau sukzessive Arendts Konzept politischer Macht aneignete. Sein liberaldemokratisches Machtverständnis zeigte sich auch in der Befürwortung des Weltstaates, als er Ende der 1950er Jahre in der nuklearen Bedrohung doch die Basis für ein gemeinsames Interesse sah. Er konnte jedoch nie einen Weg zum Weltstaat entwerfen. Darin wird ein Riss in seinem Denken deutlich: Er konnte nie klären, ob am Ende die Einsicht in ein kollektives Interesse oder das eigene Machtstreben höher zu werten sei. Der »klassische« Realismus hat freilich letzteres bevorzugt und die Ambivalenz so abgeblendet. Vgl. Rohde:

für die Etablierung einer Weltpolizei sei. Gleichzeitig sei aber auch der Großteil dagegen, dass diese die Größe der US-Armee übersteige. Die politische Loyalität der Menschen läge immer noch bei der Nation, die daher souverän sei, schlussfolgte Morgenthau. Er wies damit auf den Umstand hin, dass die Völker der Welt trotz aller Zusammenbrüche immer noch in Staaten organisiert waren, die ihren Anspruch auf Souveränität explizit abtreten müssten.⁴⁵

Mit den Plänen für eine Verpolizeichung der Welt hatte sich also eine offene Flanke für eine fundamentale Kritik der Weltregierung geboten, egal ob sie apokalyptisch (Jahrreiß) oder probabilistisch (Morgenthau) argumentierte. Wenn sich der Anspruch des Universellen mit der physischen Gewalt der Souveränität verbindet, so das generelle Argument, werde der Weltstaat selbst zur Gefahr für den inneren Frieden.⁴⁶ Entweder er degeneriert dann in einen Bürgerkrieg oder der Weltstaat erscheint als ein Gipfel staatlicher Machtakkumulation, die vielen als die Grundlage für die totalitären Staaten des Faschismus galt. Mit diesen Ausführungen kehrte sich die Kritik der Souveränität gegen sich selbst: Hatte sie vor der Übermacht des Staates gewarnt, trage doch der Weltstaat noch »in stärkerem Maße den Keim zur Tyrannei in sich«⁴⁷ als die bisherige Staatenordnung.

Die Gefahren universalistischer Systeme stellten sich in zeitgenössischer Sicht schließlich nicht nur in rechtlicher und polizeilich-militärischer Hinsicht, sondern auch mit Blick auf die Wirtschaftsordnung. So argumentierte etwa Wilhelm Röpke vehement gegen den Weltstaat, dessen gefährliches Großraumdenken der Sowjetunion und dem Nationalsozialismus ähnele: »It is, therefore, superficial to contrast national sovereignty with the virtues of an international state because the latter still leaves us with the same problem of sovereignty, only on a wider geographical scale.«⁴⁸

Hans J. Morgenthau und der weltpolitische Realismus, S. 59, 124f.; Campbell: »Hans Morgenthau and the world state revisited«.

45 Morgenthau: »The Problem of Sovereignty Reconsidered«, S. 364. Ähnlich auch Wootton: *Freedom Under Planning*, S. 9f.

46 In der Debatte um das *policing* hoben neben den genannten auch Georg Schwarzenberger, John Herz und Erich Friedländer die Folgen und möglichen Gefahren eines bewehrten Weltstaates hervor. Die Forderung nach einer Weltpolizei findet sich hingegen z.B. bei Willkie: »Our Sovereignty«, der die Amerikaner sogar erinnerte, dass diese Idee eines kooperativen *policing* keineswegs neu sei. In der zeitgenössischen Literatur dokumentieren diese Forderungen außerdem Etzioni: »European Unification and Perspectives on Sovereignty«, S. 499f.; Lipgens: »Innerfranzösische Kritik an der Außenpolitik de Gaulles 1944-1946«, S. 152-163. Siehe Schwarzenberger: »The Forms of Sovereignty«, zu Herz vgl. Scheuerman: »Realism and the critique of technology«, S. 577, zu Friedländer vgl. Greven: *Politisches Denken in Deutschland nach 1945*, S. 16.

47 Erler: »Staatsouveränität und internationale Wirtschaftsverflechtung«, S. 58.

48 Röpke: »The Place of the Nation«, S. 126.

Röpke hatte allerdings ein ambivalentes Verhältnis zur Idee der Souveränität. Einerseits verteidigte er den souveränen Nationalstaat nicht nur als politische, sondern als geistig-moralische Gegebenheit, während die internationale Ordnung ausschließlich aus den Grundsätzen von Vertrag und Eigentum entstehe.⁴⁹ Andererseits zielte sein wirtschaftspolitischer Vorschlag aber darauf, eine internationale Finanzordnung zu errichten,⁵⁰ die die Relevanz der *politischen* Souveränität vermindern und dem »monetären Nationalismus« ein Ende setzen sollte.⁵¹ Röpke wollte damit auf die Wiederherstellung eines Finanzsystems wie dem des Goldstandards hinaus.⁵²

Gegen dieses einheitliche Finanzsystem, in dem nationale Souveränität in ökonomischer Hinsicht laut Röpke geradezu abgeschafft sei, gab es zwei Einwände. Erstens sei dies nichts anderes als ein universelles System, das zur Unterdrückung einzelner Staaten führen könnte, so wie Röpke es für die politische Form selbst beschrieben hatte.⁵³ Zweitens sei dieses System in der Großen Depression gescheitert und habe damit selbst nicht unwesentlich zum Aufstieg des Nationalsozialismus beigetragen.⁵⁴

Bei der Suche nach einem neuen Wirtschaftssystem müsste man daher auf eine neue Theorie kooperativer monetärer Souveränität setzen, argumentierte der Keynesianer Kenneth Kurihara. Monetäre Souveränität sei der notwendige Versuch »to insulate the domestic economy from adverse repercussions of a depression elsewhere.«⁵⁵ Souveränität bedeutete hier eine »gewisse« Handlungsfreiheit,

49 Die kulturphilosophische Überhöhung der Wirtschaftsordnung zeichnet ihn als Konservativen aus, wie er sich auch selbst bezeichnete. Röpke war gar ein »unerschütterliche[r] Verteidiger der Apartheid« (Slobodian: *Globalisten*, S. 216). Es ist daher bezweifelt worden, ob Röpke als Ordoliberal verstanden werden könne. Thomas Biebricher hat aber auch gezeigt, dass der Ordoliberalismus insgesamt einen Hang zu elitärer bis autoritärer Expertenherrschaft hatte, der im Konflikt mit (wirtschafts-)liberalen Positionen steht. Vgl. Biebricher: »Sovereignty, Norms, and Exception in Neoliberalism«, S. 89–91; Greven: *Politisches Denken in Deutschland nach 1945*, S. 161; Hennecke: »Streiten für diesen Staat«.

50 Röpke: »The Place of the Nation«, S. 121.

51 Röpke: »The Place of the Nation«, S. 126f.

52 Vgl. Warneke: *Die europäische Wirtschaftsintegration aus der Perspektive Wilhelm Röpkes*, S. 53f.

53 Dieser Einwand gegen ein einheitliches Finanzsystem wurde unter Bezug auf ihre Souveränität von brasilianischen und mexikanischen Vertretern auf der Konferenz von Bretten Woods vorgebracht. Der brasilianische Vertreter meinte sogar, die Idee der Souveränität sei die Leitidee aller partizipierenden Staaten gewesen. Siehe United States Department of State (Hg.): *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference*, Bd. 1, S. 1120; s.a. Bd. 2, S. 1178.

54 Siehe Polanyi: *The Great Transformation*, insb. S. 261–264. Er argumentierte, dass ausgerechnet der globale Markt eine »absolute sovereignty« befördert hatte. Mit ihr hätten die Staaten Abschottungsmaßnahmen ergriffen, um die Gesellschaft vor den Konsequenzen des freien Marktes zu schützen.

55 Kurihara: »Toward A New Theory of Monetary Sovereignty«, S. 165 (Hervorhebung entfernt).

mit der eine ›Nation‹ Stabilität garantiert. Dabei soll sie auf ein Ziel ausgerichtet sein, nämlich die Herstellung von Vollbeschäftigung.

Kurihara bezog sich damit explizit auf John M. Keynes und Irving Fisher, deren Ideen in einer erneuerten Form in die Verträge von Bretton Woods eingeflossen seien.⁵⁶ Die dort vereinbarte Finanzordnung koppelte die Wechselkurse an den Dollar, ließ aber auf Drängen von Keynes, der für die britische Regierung vor Ort war, den Staaten das Recht, unter bestimmten Umständen ihre Währung auf- oder abzuwerten. In dieser (westlichen) Weltordnung, so interpretierte es Kurihara, bildete der souveräne Staat den Dreh- und Angelpunkt.

Dass die Souveränität von Einzelstaaten unabkömmlich ist, um eine stabile Ordnung zu denken, war damit das erstaunliche Ergebnis einer Debatte, die als Angriff auf ›Souveränität‹ angefangen hatte. Weil ihre Logik als die eines Kriegssystems galt, weil sie nach der Atombombe zur existenziellen Gefahr werden musste und weil die Entwicklung der Wirtschaft empirisch, der Briand-Kellogg-Pakt normativ bereits Zeichen für das Ende der Souveränität gesetzt hatten, hatte man eigentlich den Sieg der Weltstaats-Vorschläge absehen können. Dies sei das einzige Mal gewesen, schrieb auch Mark Mazower in seiner Geschichte des Weltregierens, dass nicht nur eine kleine Minderheit den Weltstaat befürwortete.⁵⁷

Aber in den Plädoyers für eine Weltregierung hatten sich früh Risse abgezeichnet, die sich die Gegenseite zur Verteidigung der souveränen Staatlichkeit zunutze machte. Dabei kam es ihr zupass, dass auch manche, die für den Weltstaat waren, nicht von einer Auflösung, sondern von einem Transfer der Souveränität gesprochen hatten.⁵⁸ Rückblickend lässt sich daher sagen, dass die Verfechter:innen der Souveränität systematisch Fehler in der Argumentation der Gegenseite herausarbeiteten, und dafür zogen sie sowohl die Schlüssigkeit des Arguments als auch die Stichhaltigkeit der Prämissen in Zweifel. Erst führten sie vor, dass auch die Weltregierung nur eine Sonderform des Souveränitätsgedankens ist, dann zerlegten sie auch die Prämisse der Friedfertigkeit.

Dass sich beide Gegenargumente sowohl auf Basis der Rechtslogik als auch mithilfe historischer Beispiele vortragen ließen, war durchaus ein Vorteil. Denn sosehr diese beiden Ansätze auch miteinander konkurrierten, sosehr stützten sie

56 Siehe Kurihara: »Toward A New Theory of Monetary Sovereignty«, S. 162f., 168, vgl. zu Keynes, auch im Folgenden, Skidelsky: *Keynes*, S. 108-119. Man könnte einwenden, dass das Abkommen maßgeblich auf dem Entwurf des amerikanischen Vertreters H. D. White beruhte und insgesamt eher die monetäre Unabhängigkeit Großbritanniens beendete, wie Skidelsky erörtert. Hier ist allerdings nicht relevant, ob die Deutungen der Keynes'schen Theorie und des Bretton-Woods-Abkommens korrekt sind, sondern dass sie in der Selbstbeschreibung der Akteure zur Stärkung des Souveränitätsarguments genutzt werden konnten. Ähnlich wie Kurihara auch Erler: »Staatsouveränität und internationale Wirtschaftsverflechtung«, S. 53.

57 Vgl. Mazower: *Governing the World*, S. 231.

58 Vgl. Lipgens: »Innerfranzösische Kritik an der Außenpolitik de Gaulles 1944-1946«, S. 153-155.

sich auch gegenseitig: Kam man mit der einen Variante nicht mehr weiter, ließ sich stets auf die andere ausweichen.⁵⁹ Die Souveränität des Einzelstaats erschien so als eine unentrinnbare Voraussetzung des Regierens, und dies bestätigte sich auf unterschiedlichen Gebieten: Ob man auf die Rechtsverhältnisse (wie Kelsen), die Machtverhältnisse (wie Morgenthau) oder die ökonomischen Verhältnisse (wie Kurihara) schaute, stets erwies sich Souveränität als geboten.

Der Kern des Souveränitätsarguments war, dass es eine übergeordnete Stelle logisch und faktisch immer gebe. Konnte man den Plädoyers für eine Weltregierung nachweisen, dass sie diesem Konzept nichts entgegenzusetzen hatten, nährten sich die Zweifel am Weltsouverän aus den Erfahrungen und Deutungen der vorangegangenen Weltkriege. Sie lasen sich als Weltbürgerkrieg, als ein Gipfel souveräner Groß(raum)macht und als Folge des Versagens einer globalen Wirtschaftsordnung. Die stabilisierende Funktion, die einer Weltregierung zugeschrieben wurde, geriet damit ins Wanken, entweder weil sie sich als nicht tragfähig erwies oder weil diese Stabilität geradezu bedrohliche Züge annahm. Demgegenüber bot dann die Souveränität der Einzelstaaten das Versprechen, Freiheit zu garantieren.

In dieser Argumentation für den Sinn von Souveränität sind drei zentrale Aspekte des Regierungsdenkens eingelassen. Der erste Aspekt besteht darin, dass Souveränität zum *Wesen* von politischen Verbänden erklärt wurde, weil es *immer* eine höchste Autorität gäbe, die für ein Territorium mit seiner Bevölkerung und dessen Kultur Entscheidungen trafe. Politik, Regierung und Souveränität fallen so zusammen und werden auf den Staat projiziert: »Regierung« ist »der Inbegriff der handelnden, die Souveränität ausübenden Staatsgewalt«, hielt das *Wörterbuch des Völkerrechts* kurzerhand fest.⁶⁰ Infolgedessen ließ sich der Begriff auch historisch bis in die Antike zurückprojizieren und wurde auch in Übersetzungen klassischer Texte übernommen.⁶¹

Gegen diese allzu weite Verwendung hat Francis Hinsley in seinem Standardwerk von 1966 Einwände erhoben. Sein Gegenargument war, dass es zahlreiche Konzepte von höchster Autorität gäbe und dass Souveränität unter ihnen ein spezifisches und qualitativ besonderes sei, das erst in »entwickelten« Gesellschaften auftrete. Die Besonderheit bestehe darin, dass Souveränität nicht einfach nur eine höchste Entscheidungskapazität sei, sondern die *Rechtfertigung* dieser Autorität

59 Zur ironischen Komplementarität der konkurrierenden Ansätze auch Koskenniemi: *From Apology to Utopia*, S. 193-195.

60 Strebel: »Regierung«, S. 85.

61 Vgl. z.B. Kleffens: *Sovereignty in International Law*, S. 12-14, der Aristoteles zitierte, oder Albright: »Historical Adjustments in the Concept of Sovereignty in the Near East«. Das gleiche Phänomen lässt sich auch in gegenwärtiger Literatur beobachten, z.B. in Lewicki: *Souveränität im Wandel*, S. 20. Kritisch dazu Hinsley: *Sovereignty*, S. 27-44.

einschlieÙe: Souveränität *begründet* Autorität. Gerade deshalb gilt aber die Gleichsetzung von Staat und Souveränität: »the concept of sovereignty is the *inescapable* justification of the authority of the state in an integrated community«. ⁶²

Der Grund für diese Einschätzung markiert einen weiteren Aspekt, der das Souveränitätsdenken dieser Zeit prägt. Denn wie das Zitat zeigt, besteht die Basis legitimer Souveränität in einer integrierten Gemeinschaft. Hiermit ist ein konzeptioneller Rahmen angezeigt, der dazu anhält, stets nach der *zugrundeliegenden Gemeinschaft* und ihren territorialen Rahmenbedingungen zu fragen. ⁶³ Gesellschaften lassen sich dann nur über ein *Zusammenspiel* von höchster Autorität und einer ihr gegenüberstehenden, oder besser: zugrundeliegenden Gemeinschaft ordnen. Diese zwei starken Prämissen der Souveränitätsidee strukturierten vielfach das politische Denken der Nachkriegszeit.

Schließlich wurde mit der Bindung an eine integrierte Gemeinschaft eine Zielvorgabe für ›Souveränität‹ formuliert. Sie erforderte von der politischen Gemeinschaft die Einsicht in die Notwendigkeit höchster Autorität und von der Regierung die Einsicht in ihre Selbstbegrenzung durch einen *normativen* Auftrag. Das gesamte ›Design‹ der Theorie ziele darauf, die Norm einer allgemein nützlichen Ordnung zu schützen. Souveränität könne daher keine Willkürherrschaft sein: »The system must have room for the norms it is designed to protect. This would not be possible if the sovereign were ›unlimited‹.« ⁶⁴ Gerade die Fähigkeit zur Selbstkontrolle, so argumentierte auch Hinsley, sei das Merkmal souveräner Herrschaft, und je eher Gemeinschaften dazu in der Lage seien, desto eher werden sie sich als *souverän* bezeichnen. ⁶⁵

Man kann an diesen Formulierungen bereits sehen, dass sich hier ein teleologisches Konzept andeutet: Souveränität ist das Wesen politischer Ordnung, weil hier Herrschende und Beherrschte in einem gemeinsam anerkannten Gestaltungsrahmen zusammenkämen. Gerade dieses Wesen kann aber verfehlt werden. Es erfordert empirische Integrationsleistungen und normative Selbstbindungen. Wie im Laufe des Kapitels zu sehen war, nährte die Argumentation gegen die Weltregierung dabei die Zweifel, dass diese eine solche Integration leisten könnte, ohne auf Gewalt zurückzugreifen, also ihre eigenen Selbstbindungen zu unterlaufen. Der nächste Teil soll demgegenüber zeigen, wie sich die Ausgestaltung der Anforderungen an ›souveränes Regieren‹ in den Souveränitätskonzepten der Zeit darstellte.

62 Hinsley: »The concept of sovereignty and the relations between states«, S. 252 (Hervorhebung hinzugefügt). Ausführlichst dazu Hinsley: *Sovereignty*, S. 2, 26, 126, 227–235.

63 Typisch dafür etwa Stankiewicz: »Sovereignty as Political Theory«, S. 148–151, bei dem dadurch Souveränität wieder eine überzeitliche Dimension gewinnt: »whether he has heard of the concept or not, he is thinking in terms of the requirements of sovereignty« (S. 149). Dazu schon früher Stankiewicz: »In Defense of Sovereignty«.

64 Stankiewicz: »Sovereignty as Political Theory«, S. 144.

65 Siehe Hinsley: »The concept of sovereignty and the relations between states«, S. 252.