

I. Das Gegenmodell: »Souveränität« nach 1945

Man kann sich die Dramatik der Situation am Ende des Zweiten Weltkriegs in Westeuropa nur mit Mühe vergegenwärtigen. In der Geschichtswissenschaft ist die Situation mit dem Schlagwort der Zusammenbruchsgesellschaft beschrieben worden.¹ In Deutschland ließen sich im Mai 1945 nur circa 1.000 Kilometer des 13.000 Kilometer langen Eisenbahnnetzes nutzen und es gab für 13,7 Millionen Haushalte nur noch 8,2 Millionen Wohnungen. Länderübergreifend hatte der Krieg die demografischen Strukturen verändert und massive Bevölkerungsbewegungen freigesetzt, die die tradierten sozialen Milieus zersetzten.²

Die besondere Dramatik entstand aber daraus, dass der sozio-ökonomische Zusammenbruch durch einen moralisch-politischen Zusammenbruch übertroffen wurde. Die Kategorien, in denen Westeuropa seine politische Ordnung seit dem symbolischen Datum des Westfälischen Friedens entworfen hatte, waren nach zwei Weltkriegen erschöpft. Im Zentrum dieser Erschöpfung stand der Begriff, der den Kern des sogenannten Westfälischen Systems bildete: Souveränität. Wurde darüber nachgedacht, wie man eine politische Ordnung nach dem Ende des Weltkriegs wieder aufbauen konnte, war eines sehr klar: Der »alte freie souveräne Rivalitätsstaat [...] als allgemeiner politischer Formungstyp [ist] zu Ende.«³ Im September 1943 vermerkte der bekannte Politikwissenschaftler Chales E. Merriam auf einer großen Friedenskonferenz: »It has been seriously proposed to delete the word ›sovereignty‹ from our lexicons.«⁴

Schon Mitte der 1950er Jahre war Souveränität allerdings wieder zur Leitvokabel für das politische Denken und Handeln geworden. Will man nach einem symbolischen Datum suchen, das diese Wiederkehr der Souveränität in Westeuropa markiert, wäre es vielleicht das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im französischen Parlament am 30. August 1954 und das darauffolgende

1 Vgl. Hoffmann: *Nachkriegszeit*, S. 65.

2 Vgl. Hoffmann: *Nachkriegszeit*, S. 65, 85; Lee: *Victory in Europe?*, S. 7f.

3 Weber: *Abschied von der bisherigen Geschichte*, S. 20.

4 Merriam: »Sovereignty«, S. 18.

Inkrafttreten des Deutschlandvertrags am 05. Mai 1955.⁵ Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Idee der Souveränität gegen die Idee einer Weltregierung und gegen die Idee eines europäischen Staates durchgesetzt. Obwohl Souveränität »bis zur Hilflosigkeit zweifelhaft geworden«⁶ war, schrieb damals der deutsch-britische Rechtswissenschaftler Werner von Simson, habe sich gezeigt, dass mit ihr das »ewige Problem des Politischen« benannt ist.⁷

Doch was bedeutete es, von Politik im Vokabular der Souveränität zu sprechen? Diese Frage will das folgende Kapitel beantworten. Dabei will ich zeigen, dass hinter dem Begriff der Souveränität ein diffiziles Arrangement aus moralischen Ansprüchen und gesamtgesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben stand, das unterschiedlich ausgestaltet werden konnte. Die *politische Idee* der Souveränität umfasste sehr viel mehr als nur den rechtlichen Status der Unabhängigkeit oder die Freiheit willkürlichen Entscheidens. Mit ihr etablierte sich eine historisch-spezifische Selbstbeschreibung von Politik und Gesellschaft, die den katastrophalen Ereignissen der beiden Weltkriege eine optimistische Regierungskonzeption abtrotzte, in der die moralischen und ökonomischen Fliehkräfte der Gesellschaft durch eine hierarchisch übergeordnete politische Steuerungseinheit integriert werden sollten.

Dabei verschmolzen in *philosophischer Hinsicht* Souveränität und Humanismus. Die humanistische Idee des Menschen begründete die Handlungsfähigkeit und lieferte zugleich eine moralische Zwecksetzung für dieses Handeln. Die Souveränität des Menschen wurde zur Begründung und Zwecksetzung des Regierens. Jede politische Ordnung musste den humanistischen Gestaltungsanspruch der Einzelnen absichern. Einerseits verbürgte »Souveränität« daher nach außen die individuelle Freiheit von Menschen und Staaten, die gleichermaßen als Persönlichkeiten gedacht wurden. Andererseits wurde dem Staat nach innen eine gattungsgeschichtliche Entwicklungsaufgabe zugeschrieben.

In *gesellschaftstheoretischer Hinsicht* wurde diese Entwicklungsaufgabe mit dem Begriff der Modernisierung erfasst, in deren Laufe die Möglichkeiten des Menschen durch technischen und wissenschaftlichen Fortschritt anwachsen. Hier standen also weniger die moralphilosophischen als die sozioökonomischen Rahmenbedingungen eines »zivilisierten« Lebens im Zentrum. Dabei interpretierte man den moralischen Zusammenbruch der Zwischenkriegszeit als eine Desintegration der Gesellschaft, der die koordinierende Mitte fehlte. »Souveränität« stand daher für die Suche nach einem Zentrum, von dem aus Modernisierung organisiert werden konnte und das gleichzeitig Individuum und Gesellschaft unter den Bedingungen dieser beschleunigten Modernisierung zusammenhielt.

5 Zur Zäsur auch Kiani: *Wiedererfindung der Nation nach dem Nationalsozialismus?*, S. 43.

6 Simson: *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, S. 15.

7 Simson: *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, S. 17.

Dieses diffizile Regierungsdenken der Souveränität soll in den folgenden Unterkapiteln anhand der historischen Debatte rekonstruiert werden.⁸ Dafür stelle ich zuerst die Argumente dar, mit denen die Idee der Souveränität »nach außen« gegen das Regierungsmodell der Weltregierung verteidigt wurde. Komplementär dazu untersucht das zweite Kapitel die gesellschaftsinternen Erwartungen, die in konkreten Kontexten an souveränes Regieren gestellt wurden. Dabei lassen sich drei typische Varianten der Begründung und Ausgestaltung von Souveränität unterscheiden, die ich jeweils anhand von Fallstudien im Detail rekonstruieren möchte, um ihren Argumentationslogiken und Semantiken nachzuspüren.⁹ Nachdem ich so ein kritisch-subversives Narrativ, ein christlich-liberales Narrativ und ein bürgerlich-republikanisches Narrativ herausgearbeitet habe, vergleiche ich im abschließenden Kapitel die gewonnenen Erkenntnisse und führe sie zu einem Gesamtbild vom Regierungsdenken der Souveränität zusammen.

Diese Rekonstruktion bringt gleich in doppelter Hinsicht einen Gewinn, um den Aufstieg und die Konturen des Netzwerk-Denkens zu verstehen. In *systematischer Hinsicht* ist Souveränität das Gegenmodell zum technologischen Denken in Systemen und Netzwerken. Die theoretischen Herausforderungen, die sich das technologische Regierungsdenken selbst stellte, leiten sich maßgeblich von der Auseinandersetzung mit diesem Gegenmodell ab. Gleichzeitig wurde der Aufstieg des Netzwerk-Denkens aber in *historischer Hinsicht* durch das Regierungsdenken der Souveränität ermöglicht. Denn es trieb die Entwicklung der kybernetischen System- und Netzwerk-Forschung an, bevor es in den 1970er Jahren in die Krise geriet und durch das von ihm geförderte Denken »ersetzt« wurde. Dieser Wandel soll im Laufe der Arbeit erfasst werden.

Die Rekonstruktion wurde aber noch aus einem anderen Grund notwendig: Bisher fehlte eine entsprechende Studie, auf die man sich hätte beziehen können, um das Gegenmodell knapp zu umreißen. Zu den Einzelaspekten des Regierungsdenkens der Nachkriegszeit gibt es zwar Vorarbeiten auf dem Gebiet der Rechts-

-
- 8 Allerdings nur soweit dies zur Fragestellung der Arbeit beiträgt. Ich beanspruche nicht, die Debatte in allen Feinheiten darzustellen – dies wäre Aufgabe einer eigenen Arbeit. Insbesondere blende ich zwei Aspekte ab: Erstens werden die Dispute über die Ausgestaltung und Umsetzung einer Weltregierung nicht im Detail rekonstruiert; zweitens werden hier keine Definitionen der Souveränität aufgezählt. Die Frage ist: Was bedeutet es *überhaupt*, von Politik im Vokabular der Souveränität zu sprechen? Die Vielzahl der Definitionen ist erst möglich, wenn der Standard schon etabliert ist.
 - 9 Die konkreten Fälle sind zwar exemplarische Vertreter eines Stranges, hätten aber auch anders gewählt werden können, wie ich auch verdeutlichen werde. Insgesamt wurde ein Korpus von ca. 90 Dokumenten analysiert. Dabei wurde stets das Wort Souveränität bzw. souverän gesucht (und das englische bzw. französische Pendant), um aus dem Wortumfeld und der Stellung im Text auf dessen Bedeutung zu schließen. So wird rekonstruiert, wie die Handelnden den Begriff verstanden, statt ihn von außen heranzutragen.

geschichte,¹⁰ der soziologischen Modernisierungsforschung¹¹ und der zeithistorischen Rekonstruktion des Planungsdenkens;¹² eine Rekonstruktion des Souveränitätsverständnisses nach 1945 vonseiten der Politikwissenschaft fehlt aber.¹³ Das ist insofern überraschend, weil seit den 1990er Jahren die Debatte um das Ende der Souveränität wieder aufgeflammt ist.¹⁴ Viele der zeitgenössischen Argumente für das Ende der Souveränität wurden allerdings bereits zwischen 1940 und 1955 diskutiert. Eine Analyse der älteren Debatte kann daher auch dazu beitragen, die Hartnäckigkeit und Attraktivität der Souveränitätsidee zu verstehen. Da sich seit der Finanzkrise 2008 ein neuer Rechtspopulismus der Rhetorik der Souveränität

10 Vgl. Koskeniemi: *From Apology to Utopia*, S. 192–236; Jackson: *Quasi-States*.

11 Vgl. Knöbl: *Spielräume der Modernisierung*; Wehling: *Die Moderne als Sozialmythos*.

12 Vgl. Metzler: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt*; Seefried: *Zukünfte*.

13 In einschlägigen Arbeiten findet die intensive Debatte nach 1945 oft nicht einmal Erwähnung (z.B. Loick: *Kritik der Souveränität*). Demgegenüber gibt es natürlich sehr viele Versuche, Souveränität zeit- und kontextunabhängig zu definieren. Quentin Skinner und Kent Halmo halten resignierend fest, dass es inzwischen so viele Definitionen gebe, dass je nach Wahl eine beliebige Diagnose gestellt werden könne. Die endlose Debatte sei so frustrierend, dass man den Begriff schon aus diesem Grund am liebsten aufgeben würde (Skinner/Kalmo: »Introduction«). Gerade aus diesem infiniten Regress kann eine historisch situierte Analyse einen Ausweg aufzeigen. Ohne dass sie das historisch-spezifische Konzept selbst rekonstruieren würden, finden sich Hinweise zu der Debatte bei Badie: *Souveränität und Verantwortung*, S. 70–79; Kühnhardt: *Stufen der Souveränität*, S. 87–118, 244–250; Lang: »Souveränität«. Die schlechte ideengeschichtliche Aufarbeitung der unmittelbaren Nachkriegszeit kritisierte bereits Greven: *Politisches Denken in Deutschland nach 1945*.

14 In der Regel werden darin drei verbundene Gründe für die Krise der Souveränität angeführt: Erstens seien Politik, Kommunikation und Ökonomie in einem bisher ungekannten Maße transnational verflochten. Unter anderem als Antwort hierauf haben sich zweitens supranationale Organisationen wie die Europäische Union, aber auch transnationale Konzerne ausgebildet. Die Nationalstaaten verlieren so entweder ihre Souveränität oder geben sie zwangsweise ab. Schließlich sei ein universelles Menschenrecht entstanden, das die Idee der Souveränität konterkariere und im Zweifelsfall gegen sie durchgesetzt werden müsse. Genau diese Argumente findet man aber bereits in den Debatten zwischen 1940 und 1955. 2003 haben dann Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn sogar den oben genannten Vorschlag umgesetzt und keinen Artikel über Souveränität in ihren Band zum Stand der Internationalen Beziehungen aufgenommen (Hellmann et al. (Hg.): *Die neuen internationalen Beziehungen*; vgl. Lang: »Souveränität«, S. 24f.). Vgl. zur Debatte Cohen: »Whose Sovereignty?«; Koskeniemi: »Vocabularies of Sovereignty«, S. 201f. Zu einzelnen Aspekten vgl. Badie: *Souveränität und Verantwortung*, S. 10f., 98; Christophersen: *Kritik der transnationalen Gewalt*, S. 63–69; Kühnhardt: *Stufen der Souveränität*, S. 243f.; Loick: *Kritik der Souveränität*, S. 21f.; Maus: *Über Volkssouveränität*, S. 6–11, 404–406; Niesen: »Souveränität«, S. 1208–1210 Zur Globalisierung vgl. Bach: »Einleitung«; Brown: *Walled states, waning sovereignty*, S. 25–27, 97; Bartelson: *Sovereignty as Symbolic Form*, S. 53f., 70–72; Greven: »Verschwindet das Politische in der politischen Gesellschaft?«, S. 86f.; Jackson: *Sovereignty*, S. 141–144.

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.