

Karl Albrecht Schachtschneider

# Souveränität

## Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre

Ein Beitrag zum deutschen Staats-  
und Völkerrecht



Duncker & Humblot · Berlin

KARL ALBRECHT SCHACHTSCHNEIDER

## Souveränität



Karl Albrecht Schachtschneider

# Souveränität

## Grundlegung einer freiheitlichen Souveränitätslehre

Ein Beitrag zum deutschen Staats-  
und Völkerrecht



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISBN 978-3-428-14683-3 (Print)

ISBN 978-3-428-54683-1 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84683-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Souveränität ist unverändert ein zentraler Begriff der nationalen und internationalen Politik. Die einen kritisieren die Souveränität von Staaten, weil diese der Globalität der Lebenswirklichkeit widerspreche, und bestreiten sie insbesondere für die Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Die anderen verteidigen die Souveränität als Grundprinzip der Staatenwelt. Der Begriff der Souveränität ist aber nicht geklärt. Meist wird von einer Volkssouveränität gesprochen, die aber als Staatssouveränität dogmatisiert wird. Eine Bürgersouveränität, welche der Logik republikanischer Freiheit folgt, wird nur selten bedacht.

Die Souveränitätslehre ist folgenreich für das Staats- und das Völkerrecht, aber auch umgekehrt sind Staats- und Völkerrecht bedeutsam für die Souveränitätslehre. Wenn überhaupt eine Dogmatik der Souveränität als einem Begriff der Staats- und Völkerrechtslehre versucht wird, so wirkt sich jede Veränderung der Begriffe auch auf den Souveränitätsbegriff aus. Jede rechtsdogmatische Verschiebung verändert die politischen Verhältnisse. Demgemäß sind Souveränitätslehren meist politisch geprägt und mangeln der dogmatischen Tiefe.

Ein grundlegender Wandel des Staatswesens bringt auch und gerade eine Änderung des Souveränitätsbegriffs mit sich. Die Souveränität eines absolutistischen ist eine andere als die eines konstitutionalistischen Fürsten. Volkssouveränität im Verbund mit dem monarchischen Prinzip wird zur Staatssouveränität und die Trennung von Staat und Gesellschaft ist rechtsdogmatisch geradezu geboten. Wird dem Staat Eigenstand zugemessen, bleibt dem Volk neben dessen Souveränität allenfalls der *pouvoir constituant*. In einer Republik, deren politisches Prinzip die gleiche Freiheit der Bürger ist, können nur die Bürger souverän sein, der Staat nur deren Organisation für die gemeinschaftliche Ausübung der Souveränität als der Staatsgewalt.

Der Stand der Souveränitätslehre jedenfalls in Deutschland macht eine freiheitliche und demokratische wie rechtsstaatliche, also eine republikanische Grundlegung der Souveränität notwendig. Darum bemüht sich meine Schrift. Sie ist ein weiterer Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre, die das Verhältnis der Staaten und damit die völkerrechtlichen Aspekte einbezieht. Die Überlegungen sind an den Gegebenheiten Deutschlands ausgerichtet.

Nach einer einführenden Orientierung stelle ich im Ersten Teil die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs zur Souveränität vor. An letzterer kritisiere ich deren usurpatorischen Impetus.

Im Zweiten Teil erörtere ich die historische Entwicklung der Souveränitätslehre, Jean Bodins staatsbegründende Fürstensouveränität, Thomas Hobbes' Leviathan,

Jean-Jacques Rousseaus und Immanuel Kants aufklärerische freiheitliche Bürger-souveränität, Georg Friedrich Wilhelm Hegels ebenso konstitutive wie restaurative vom Monarchen personifizierte Staatssouveränität, Georg Jellineks am Rechtsstaat orientierte, aber dem Deutschen Reich angepaßte herrschaftliche Souveränität als Eigenschaft des Staates, Carl Schmitts rechtsferne Souveränität der Ordnungsmacht, Hermann Hellers immer noch herrschaftliche, aber stärker rechtsverpflichtete Staatssouveränität und Hans Kelsens auf seiner Reinen Rechtslehre gründenden Souveränitätsleugnung.

Der Dritte Teil behandelt in achtzehn Kapiteln die deutsche Souveränitätsliteratur unter dem Grundgesetz, die von Staatsrechtslehrern und auch von Politikwissenschaftlern, wie Wilhelm Hennis und Peter Graf von Kielmansegg, geschrieben ist. Die Heterogenität der Beiträge, die nicht schlicht die Jellineksche Staatslehre nachzeichnen, erweist die Defizite der deutschen Staatsrechtslehre. Diese hat trotz der Revolution von 1918 nicht zu einer Republiklehre gefunden, sich nicht von der Herrschaftlichkeit des Staates gelöst und die Freiheit nicht als Bürgerlichkeit des Bürgers zu erfassen vermocht. Die jüngeren Arbeiten versuchen, wenn nicht die Souveränität zu überwinden, so doch diese der europäischen Integration gefügig zu machen, auch Stefan Oeter und Juliane Kokott. Einem Rechtsdogmatiker machen der willfährige Umgang mit den Rechtsbegriffen von Utz Schliesky und die Unbelesenheit von Christian Seiler Schwierigkeiten. Rolf Knieper meint, auch die Souveränität mit marxistischen Positionen von den Produktionsverhältnissen abhängig machen zu können. Ulrich Haltern sieht in der Souveränität immer noch die Religion walten. An Rang ragt allein das Buch von Walter Leisner über das Volk heraus, in dem er untersucht, ob die Souveränität noch Realität oder nicht viel mehr Fiktion ist, eine Fiktion nicht ohne rechtliche Relevanz.

Im Vierten Teil stelle ich meine grundlegenden staatsrechtlichen Begriffe vor, um Mißverständnissen meiner Souveränitätslehre vorzubeugen; denn all die Begriffe sind wegen ihrer großen politischen Bedeutung kontrovers. Meine Grundlage ist ein republikanischer Freiheitsbegriff, der auf der rousseauschen Rechts- und Staatsphilosophie Kants beruht und die Freiheit als praktische Vernunft mit einer Sittlichkeit verbindet, deren Triebfeder als die Moral dem Rechtsprinzip verpflichtet ist. Diese Lehre weist jede Herrschaft zurück. Der politischen Form der Republik genügt demokratische Legitimität nicht, sondern nur bürgerliche Legalität, nur Rechtlichkeit durch Gesetze, die für ihre Richtigkeit Wahrheit voraussetzen. Es gibt eine Verfassung, die mit dem Menschen geboren ist, die vom Verfassungsgesetz materialisiert werden muß. Das Gemeinwesen ist die Bürgerschaft als das Volk der Bürger. Dieses verfaßt seinen Staat als Organisation für die Verwirklichung des gemeinen Wohls durch Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit. Die existentielle Staatlichkeit der souveränen Bürger steht nicht zur politischen Disposition. Die Europäische Union ist Teil der Organisationen der Mitgliedstaaten, der deren Staatsgewalten gemeinschaftlich ausübt.

Im Fünften Teil untersuche ich, ob Souveränität Macht oder Recht ist. Sie ist ein Rechtsprinzip, deren Wirklichkeit der Macht bedarf, aber als Freiheit nicht von Macht abhängt. Keinesfalls ist Souveränität Herrschaft.

Im Sechsten Teil befaße ich mich mit der Reduzierung der Souveränität auf den *pouvoir constituant*, gar nur als Quelle der Staatsgewalt. Ich weise auch die auf Carl Schmitt zurückgehende, immer noch herrschende Unterscheidung des Volkes als eigenständiger politischer Einheit vom Volk als die Vielheit der Bürger zurück. Die Bürger sind frei und diese Freiheit ist politisch ihre Souveränität. Die bürgerliche Souveränität findet ihre Wirklichkeit allein in der Rechtlichkeit des gemeinsamen Lebens im Innern des Staates und im Verhältnis ihres Staates zur Staatenwelt.

Der Siebente Teil entfaltet näher die freiheitliche Souveränität, sowohl die innere als auch die äußere, als Ausübung der Staatsgewalt unmittelbar durch die Bürger oder durch deren Vertreter in den Organen und Ämtern des Staates. Er zeigt die Grenzen der Souveränität als die Grenzen der Freiheit auf und behandelt die Verletzungen der inneren und der äußeren Souveränität anhand einiger Erscheinungsformen von Souveränitätsverletzungen. Der Teil geht auch auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das von deren Souveränität zu unterscheiden ist, auf den modischen Begriff des offenen Staates, aber auch auf Aspekte des Nationalstaates, des Großstaates und des Weltstaates ein. Genauer wird die Verwirklichung und die Verletzung der Souveränität durch Verträge erörtert.

Im Achten Teil begründe ich die Souveränität der Gliedstaaten im Bundesstaat, die sich mit dem Zentralstaat die Souveränität gemäß ihren Zuständigkeiten teilen. Die Länder sind Völker freier Bürger, die einen Teil ihrer Souveränität durch diese Staaten ausüben.

Im Neunten Teil gehe ich spezifisch auf die Souveränität Deutschlands ein. Deutschland war und ist als Staat identisch mit dem Deutschen Reich, das seit 1871 besteht. Die Verkleinerung des deutschen Staatsgebietes und die Veränderung des Volkes durch die Einwanderung werfen wenig erörterte souveränitätsrechtliche Probleme auf. Auch in der Besatzungszeit waren die Deutschen souverän, weil niemand dem Volk die Souveränität als die Freiheit der Bürger nehmen kann. Die Souveränität der Deutschen war von der Hoheit der Besatzungsmächte überlagert. Diese haben ihre Hoheit schrittweise zurückgenommen und schließlich durch den Zwei-plus-Vier-Vertrag die „volle Souveränität“ des wiedervereinigten Deutschlands anerkannt. Die gleiche Souveränität gestehen die Siegermächte Deutschland bisher nicht zu. Die Feindstaatenklauseln der Charta der Vereinten Nationen stehen dem entgegen.

Der Zehnte Teil ist mit den Souveränitätsverletzungen der europäischen Integration befaßt. Rechtsetzung und Rechtsprechung der Europäischen Union sind undemokratisch und verletzen dadurch Freiheit und Souveränität. Die Ermächtigungen der Union sind nicht hinreichend begrenzt, zumal das Herkunftslandprinzip des Binnenmarktes. Die Führung der Union genügt nicht dem Rechtsprinzip, ihre ständige Erweiterung verstärkt das Demokratiedefizit. Insbesondere die einheitliche



Währung, die geradezu als Staatsräson der Union behandelt wird und dadurch als Integrationshebel dienen soll, ist nicht nur ökonomisch untragbar, sondern mit der Souveränität der Mitgliedstaaten unvereinbar.

Meinem langjährigen Verlag Duncker & Humblot, dem Verleger Dr. Florian Simon und auch Regine Schädlich danke ich für die wie immer freundschaftliche und hilfreiche Zusammenarbeit und die Betreuung und Veröffentlichung auch dieses Werkes.

Berlin, im Mai 2015

*Karl Albrecht Schachtschneider*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	17
-------------------------	----

## *Erster Teil*

### **Rechtsprechung** 24

A. Judikatur des Bundesverfassungsgerichts .....	24
B. Souveränitätsusurpation des Europäischen Gerichtshofs .....	34

## *Zweiter Teil*

### **Geschichte der Souveränitätslehren** 50

A. Fürstensouveränität .....	50
I. Bodins puissance souveraine .....	50
II. Hobbes' Leviathan .....	55
B. Aufgeklärte Bürgersouveränität .....	57
I. Jean-Jacques Rousseau .....	57
II. Immanuel Kant .....	61
C. Staatssouveränität .....	64
Einleitung .....	64
I. Georg Friedrich Wilhelm Hegels nationaler Machtstaat .....	70
II. Georg Jellineks Souveränität als Eigenschaft der Staats-/Herrschaftsgewalt ...	85
III. Hermann Hellers souveräne Entscheidungs- und Wirkungseinheit .....	88
IV. Carl Schmitts souveräne Diktatur .....	99
D. Hans Kelsens souveränitätskritische Reine Rechtslehre .....	114

## *Dritter Teil*

### **Souveränitätslehren unter dem Grundgesetz** 123

Einleitung .....	123
------------------	-----

A. Wilhelm Hennis	125
B. Werner von Simson	134
C. Herbert Krüger	137
D. Otto Kimminich	139
E. Peter Graf Kielmansegg	142
F. Rolf Knieper	148
G. Martin Kriele	159
H. Josef Isensee	163
I. Albrecht Randelzhofer	165
J. Peter Badura	166
K. Reinhold Zippelius	168
L. Gerd Roellecke	170
M. Stefan Oeter	170
N. Juliane Kokott	171
O. Utz Schliesky	174
P. Christian Seiler	198
Q. Walter Leisner	208
R. Ulrich Haltern	225

*Vierter Teil*

<b>Staatsrechtliche Vorbegriffe einer freiheitlichen Souveränitätslehre</b>	236
Einleitung	236
A. Politische Existenz	237
B. Freiheit	239
I. Republikanische Freiheit als praktische Vernunft	239
II. Äußere Freiheit/Unabhängigkeit	240
III. Innere Freiheit/Sittlichkeit	242
IV. Moralität/guter Wille	245

V. Liberalistische Freiheit .....	245
VI. Dualistische Freiheitslehre .....	246
C. Herrschaft .....	247
D. Legalität versus Legitimation .....	249
E. Recht .....	250
I. Begriff des Rechts .....	250
II. Recht und Wahrheit .....	251
III. Gerechtigkeit, Rechtlichkeit, Gesetzlichkeit .....	253
F. Verfassung und Verfassungsgesetz .....	255
G. Gemeinwesen .....	257
I. Das Gemeinwesen als Bürgerschaft .....	257
1. Bürger .....	258
2. Bürgerschaft .....	261
3. Gesellschaft .....	261
4. Zivilgesellschaft .....	262
II. Das Gemeinwesen als Volk .....	262
1. Volk .....	262
2. Deutsches Volk .....	264
III. Das Gemeinwesen als Staat .....	265
1. Staat und Staatlichkeit .....	265
2. Existentielle Staatseigenschaft und existentielle Staatlichkeit .....	270
3. Integrierte Staatlichkeit der Europäischen Union .....	271
4. Globale Rechtsgemeinschaft .....	273

### *Fünfter Teil*

## **Souveränität**

275

A. Souveränität als Recht und als Macht .....	275
I. Souveränitätsbegriff und politische Lage .....	275
II. Souveränität als Macht oder als Recht .....	277
III. Recht über Macht .....	283
IV. Recht und Zwang .....	284
V. Grenzen des Rechts der Souveränität .....	285
VI. Souveränität des Rechts .....	287
VII. Souveränität als Rechtsprinzip .....	288

B. Souveränität als Herrschaft oder als Freiheit .....	289
I. Souveränität als Herrschaft .....	289
II. Souveränität als Freiheit .....	298

*Sechster Teil*

**Volks- und Bürgersouveränität** 301

Einleitung .....	301
A. Pouvoir constituant als Souveränität des Volkes .....	303
B. Volk als Quelle der Staatsgewalt .....	303
C. Bürgersouveränität versus Souveränität des Volkes als politischer Einheit .....	307
D. Bürgersouveränität .....	312
I. Souveränität der Bürger .....	312
II. Rechtlichkeit als bürgerliche Souveränität .....	316

*Siebenter Teil*

**Freiheitliche Souveränität** 321

A. Die innere Souveränität .....	321
I. Ausübung der Staatsgewalt als Ausübung der Souveränität .....	321
II. Grenzen der inneren Souveränität .....	322
III. Verletzung der inneren Souveränität .....	329
B. Die äußere Souveränität .....	341
I. Begriff der äußeren Souveränität .....	341
II. Grenzen der äußeren Souveränität .....	347
III. Souveränität der Staaten und Selbstbestimmung der Völker .....	354
IV. Offener Staat .....	358
V. Nationalstaat, Großstaat, Weltstaat .....	367
C. Souveränität und Verträge .....	376
I. Vertragliche Verwirklichung der Souveränität .....	376
II. Vertragliche Verletzungen der Souveränität .....	379
1. Rechtlichkeit als Wirklichkeit der unbeschränkaren Souveränität .....	379
2. Freiheit des Volkes als Grenze völkerrechtlicher Vertragsbindung .....	380
3. Existentielle Staatlichkeit als integrationsfeste Verfassungsidentität .....	383
4. Existentielle Wirtschaftshoheit .....	385

5. Existentielle Währungshoheit .....	385
6. Existentielle Sicherheitshoheit .....	387
7. Existentielle Rechtshoheit .....	388
8. Existentielle Budgethoheit .....	390
9. Existentielle Ausbildungshoheit .....	399
10. Zusammenfassende Bemerkung .....	401

*Achter Teil*

<b>Geteilte Souveränität im Bundesstaat</b>	<b>402</b>
---	------------

*Neunter Teil*

<b>Die Souveränität Deutschlands</b>	<b>416</b>
--------------------------------------	------------

A. Deutschland als Staat .....	416
B. Souveränitätsbeschränkungen der Besatzungszeit .....	418
I. Die Zeit des geteilten Deutschland .....	418
II. Der Zwei-plus-Vier-Vertrag und begleitende Vereinbarungen .....	442
III. Feindstaatenklauseln .....	452

*Zehnter Teil*

<b>Souveränitätsverletzungen der europäischen Integration</b>	<b>460</b>
---	------------

A. Allgemeines .....	460
B. Entdemokratisierte Rechtsetzung .....	466
I. Europäisches Parlament .....	466
II. Europäische Kommission .....	474
III. Rat, Europäischer Rat .....	477
C. Souveränitätswidrig entgrenzte Ermächtigungen .....	479
D. Souveränitätswidrige Unionsrechtsprechung .....	484
I. Usurpierte Integrationsmacht des Europäischen Gerichtshofs .....	484
II. Richter ohne demokratische Legalität .....	485
III. Europäischer Gerichtshof kein Gericht eines Volkes .....	487
E. Souveränitätswidriges Herkunftslandprinzip .....	490
F. Führerstaatliche Rechtlosigkeit .....	496

G. Erweiterung der Europäischen Union nach Asien .....	499
H. Souveränitätswidrige Währungsunion .....	501
I. Existentielle nationale Währungshoheit .....	501
II. Währungsunion als Integrationshebel .....	506
III. Euro als souveränitätswidrige Staatsräson der Europäischen Union .....	509
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>518</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	<b>553</b>

## Besondere Abkürzungen

Die folgenden Abkürzungen benutze ich um der Kürze willen im Text in Klammern mit den Seitenzahlen des Werkes. Die Seitenangaben in Klammern des Textes ohne besondere Werkangabe geben die angeführten Seiten des im jeweiligen Kapitel behandelten Hauptwerkes an, das am Kapitelanfang benannt ist. Die weiteren Klammerhinweise sind aus sich heraus verständlich.

Kant, Immanuel

KrV	Kritik der reinen Vernunft, 1781/1787
Was ist Aufklärung	Beantwortung der Frage „Was ist Aufklärung?“ 1783
Idee	Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, 1784
GzMdS	Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, 1785/1786
KpV	Kritik der praktischen Vernunft, 1788
Über den Gemeinspruch	Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, 1793
ZeF	Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, 1795/1796
MdS	Metaphysik der Sitten, 1797/1798

Rousseau, Jean-Jacques

Cs Du Contract Social ou Principes du Droit Politique, 1762, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts

Schachtschneider, Karl Albrecht

Rprp	Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre, 1994
PdR	Prinzipien des Rechtsstaates, 2006
FridR	Freiheit in der Republik, 2007

Gerichte

BVerfG	Bundesverfassungsgericht mit Urteilsangabe, gegebenenfalls mit Aktenzeichen
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Amtliche Sammlung
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, Amtliche Sammlung
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
OVG	Oberverwaltungsgericht



Alle weiteren Abkürzungen sind meist allgemein bekannt. Notfalls bitte ich deren Bedeutung einem allgemeinen oder juristischen Abkürzungsverzeichnis zu entnehmen. Manche Abkürzungen sind auch im Text klargestellt.

## **Einführung**

Der immer schon ebenso folgenreiche wie streitige Souveränitätsbegriff war seit Jahrhunderten mehr ein verfassungspolitischer Kampfbegriff als ein subsumtionsfähiger Verfassungsbegriff, stets mit den politischen Verhältnissen im Wandel, mal die höchste Gewalt, besser Gewaltbefugnis, des Fürsten als Vertreter Gottes auf Erden oder auch als Repräsentant des Volkes (Fürstensouveränität), mal die des Volkes selbst (Volkssouveränität), meist beschränkt durch das Naturrecht, Völkerrecht, Verfassungsrecht oder auch durch Verträge, oft aber auch gänzlich unbeschränkt. Er war aber auch ein Leitbegriff des öffentlichen Rechts, bis in die Weimarer Zeit<sup>1</sup>. Er ist das trotz einer gewissen Vernachlässigung in der deutschen Staatsrechtslehre noch heute, in der ganzen Welt. Manche Deutsche, die wegen des Dritten Reiches in „Europa“ eine neue Identität suchen oder auch nur den Deutschen aus zum Teil durchsichtigen, zum Teil undurchsichtigen Interessen diese neue Identität einzureden versuchen, meinen diesen Grundbegriff des Volkes und des Staates, der Freiheit und des Rechts aus dem politischen Diskurs verbannen zu können. Karl Doehring meint resigniert: „Insgesamt haben alle europäischen Staaten ihre Souveränität – im früheren Sinne – aufgegeben; die Deutschen auch emotional, die anderen Staaten eher pragmatisch und mehr aus wirtschaftlichen Gründen und unter stärkerer Wahrung eines nationalen Verbandsinteresses“<sup>2</sup>. Das Souveränitätsbewußtsein ist durch Europäisierung und Globalisierung geschwächt, aber Souveränität darf nicht mit Nationalität, von der Karl Doehring in der Sache handelt, verwechselt werden. Souveränität ist Freiheit der Bürger. Die aber bedarf um ihrer Wirklichkeit willen politischer Form, des demokratischen Rechtsstaates.

Eine umfassende und hilfreiche Darstellung der Geschichte des Souveränitätsbegriffs und damit auch der Geschichte der Souveränität selbst haben Hans Boldt, Werner Conze, Görg Haverkate, Diethelm Klippel und Reinhart Kosseleck im Historischen Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Geschichtliche Grundbegriffe, Band 6, St–Vert, 1990, Stichwort „Staat und Souveränität“, S. 1–154, vorgelegt (im Folgenden Geschichtliche Grundbegriffe). Grundlagen hat Helmut Quaritsch, „Staat und Souveränität“, Bd. 1, „Die Grundlagen“, 1970, gelegt, der noch einmal die Geschichte des Begriffs in „Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806“, 1986, bearbeitet hat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Häberle, Zur gegenwärtigen Diskussion um die Probleme der Souveränität, AÖR 92 (1967), S. 259.

<sup>2</sup> Der Mensch in einer veränderten Staatenwelt, ZaöRV 64 (2004), S. 659 ff., 660.

<sup>3</sup> Zur „Geschichte der Demokratie“ als Geschichte der Volkssouveränität auch P. Badura, Die parlamentarische Demokratie, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden HStR), Bd. I, Grundlagen von Staat und Ver-

Der Begriff der Souveränität hat demgemäß eine wechselreiche Geschichte. Seine Materie ist jeweils an die politische Lage, die Machtlage, aber auch an die Rechtslage gebunden und mit diesen im Umbruch<sup>4</sup>. Die Rechtslehren selbst sind weitgehend den Lebens- und den Machtverhältnissen verpflichtet. Die Paradigmenwechsel der Lebenswelt, ausgelöst durch Religionen, Philosophien, Wissenschaften, Techniken, Politiken, Umstürze oder Revolutionen haben Auswirkungen auch und gerade auf den Begriff der Souveränität. Aber das Recht der Menschheit des Menschen, das Recht, das mit dem Menschen, jedem Menschen, geboren ist, die Freiheit und die mit der Freiheit untrennbar verbundenen Menschenrechte<sup>5</sup>, steht über den Gegebenheiten, über der Lage. So wenig es die Wirklichkeit bestimmt, so sehr soll das Recht, diese Idee der Menschheit des Menschen, das Handeln der Menschen, deren Wirklichkeit, leiten. Es ist die ewige Aufgabe der Rechtslehre, allen Menschen zu dienen. Meist aber dient sie den Mächtigen, an deren Macht allzu viele Rechtslehrer gern teilhaben. Souveränität erfaßt begrifflich wie kein anderer Begriff die Verfassungslage menschlicher Gemeinwesen. So haben der Theismus des Christentums und die Jahrhunderte währende gelebte Religiosität mit der geistlichen und weltlichen Macht der Kirche eine andere Souveränitätslehre hervorgebracht als der Atheismus oder auch Deismus der Aufklärung, der die Lebenswelt mehr oder weniger laizistisch gestaltet hat. Zu einem Leitbegriff der Politik und damit der Staatslehre ist der Begriff der Souveränität mit der Entwicklung des Modernen Staates geworden, der durch die Territorialität des politischen Systems im Gegensatz zur Personalität der politischen Verhältnisse gekennzeichnet ist. Demgemäß hat sich die moderne Souveränitätslehre vornehmlich in Frankreich entwickelt, dem ersten eigentlichen durch Territorialherrschaft geprägten Staat nach dem mittelalterlichen Reich der personalen Lehnherrschaft<sup>6</sup>. Die Befriedung des konfessionellen Bürgerkrieges forderte einen starken Mann, den souveränen Fürsten, den Princeps, Principe oder Prince, der über Recht und Unrecht entscheidet und das Recht, das er

---

fassung, 1987, Rdn. 45 ff.; zur Geschichte der Souveränität auch U. Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, 2004, S. 60 ff.

<sup>4</sup> C. Schmitt, Politische Theologie – Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 1922, 2. Aufl. 1934, 7. Aufl. 1996, S. 25 ff.; W. Hennis, Das Problem der Souveränität, 1951, S. 14, 23, 35; J. Kokott, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes, VVDStRL 63 (2004) S. 19 und ff., die den Souveränitätsbegriff (wie auch andere, dazu Dritter Teil) der europäischen Integration gefügig zu machen versucht; auch A. von Bogdandy, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht? VVDStRL 62 (2003), S. 156 ff., 164 f., 190 LS 8 und 9, will „nationale Souveränität“ durch den Begriff der „nationalen Identität“ ersetzen und damit die rechtliche Wirkung nehmen.

<sup>5</sup> So auch U. Di Fabio, Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie, 1998, S. 61.

<sup>6</sup> Vgl. P. Graf Kielmansegg, Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, 1977, S. 20 ff., der die Konsens- und Rechtsgebundenheit mittelalterlicher Herrschaft herausstellt: „Quod omnes tangit, ab omnibus approbetur“, S. 29, 41, 45, 61 (zu Marsilius von Padua). S. 65 ff. (zu Nicolaus Cusanus), auch zu der Standardformel der Legitimation: „maior pars et sanior pars“, S. 66.

setzt, durchzusetzen vermag. Die technischen Voraussetzungen territorialer Herrschaft genühten für eine solche Souveränität. Die nationale Bewegung hat in Deutschland des 19. Jahrhunderts bis in das 20. Jahrhundert hinein, zuletzt mit verheerenden Wirkungen, zu einem vom Nationalprinzip bestimmten Verständnis der Souveränität geführt. Die postnationale Gegenbewegung nach der Niederlage des nationalsozialistischen Deutschen Reiches im Zweiten Weltkrieg scheint das Souveränitätsprinzip überwinden zu können, verkennt aber den freiheitlichen Begriffswandel, den Souveränität seit der republikanischen Revolution von 1918, dem Ende des monarchischen Prinzips, erfahren hat und erfahren mußte.

Der einflußreichste Lehrer dieser von dem mörderischen Bürgerkrieg zwischen den Katholiken und den Protestanten in Frankreich bewegten Befriedungslehre ist Jean Bodin mit seinem Werk „Les six livres de la république“, 1576. Seine Lehre bleibt, obwohl sie gegen den politischen Einfluß der Stände, zumal der Kirche, gerichtet ist, religiös gebunden. Grenze der Souveränität als der *suprema potestas* des Fürsten ist das Naturrecht, das göttliche Recht, und damit auch alle Verträge. Der Fürst muß diese Grenze achten, um nicht der Strafe Gottes anheim zu fallen. Kein Mensch kann ihn zwingen. Gewaltenteilung ist seiner Souveränität zuwider. Mit der Entwicklung der Territorialstaaten in Deutschland nach dem dreißigjährigen Krieg setzt sich die Bodinsche Souveränitätslehre auch in Deutschland und schließlich in ganz Europa durch. Es entsteht der monarchische Absolutismus. Fünfundsiebzig Jahre nach Bodin schreibt 1651 Thomas Hobbes seinen „Leviathan“, wiederum als Antwort auf die Schrecken des Bürgerkrieges in England zwischen Karl I. und dem Parlament und Oliver Cromwell<sup>7</sup>. Sein Werk stützt den Absolutismus vertragsdogmatisch und rechtfertigt vielen bis heute die Herrschaftlichkeit des Staates. Schon Marsilius von Padua hatte, von Aristoteles belehrt, in *Defensor Pacis*, 1324, dargelegt, daß das Volk „erste und spezifische bewirkende Ursache des Gesetzes“, die *causa legis*, sei, entweder durch die „universitas civium“ unmittelbar, die „Abstimmung oder Willensäußerung“ in der „Vollversammlung der Bürger“, oder mittels dessen „*valencior pars*“, durch einen oder einige, denen die Gesetzeserkenntnis durch den primären Gesetzgeber übertragen sei, welcher deren Gesetze bekräftigen müsse, aber auch ändern und aufheben könne<sup>8</sup>, also nicht repräsentativ. Nach mittelalterlicher Lehre wurde die weltliche Gewalt nicht von Gott, sondern

---

<sup>7</sup> Zum „Kampf um die Souveränität in England“ H. Quaritsch, *Staat und Souveränität*, Bd. 1, Die Grundlagen, 1970, S. 424 ff.

<sup>8</sup> *Defensor Pacis*, Der Verteidiger des Friedens, übersetzt von Walter Kunzmann, bearbeitet von Horst Kusch, Reclam 1971, Teil I, Kap. XII, § 3, auch Kap. VIII, § 2, XIII; P. Graf Kielmansegg, *Volkssouveränität*, S. 35, 59 ff., der auch S. 25 ff. darlegt, daß die Herrschaftsgewalt nach allgemeiner Auffassung des Mittelalters ursprünglich beim Volk als Ganzem, als einer subjekthaften Einheit, „*universitas populi*“, nicht beim *populus* (?) lag: „Papa habet imperium a deo, imperator a populo“, S. 33, 45 f., 64, 73, 83, 92 f. (für Altusius); auch P. Badura, *Die parlamentarische Demokratie*, HStR, Bd. I, 1987, Rdn. 46, nach dem die mittelalterliche Staatslehre dem Volk „oberste Herrschaftsgewalt“ zugesprochen habe, abgesehen davon, daß die Staatslehre dieser Zeit, wenn man überhaupt von Staatslehre sprechen kann, in dem langen Mittelalter sehr unterschiedlich und kontrovers war.