

Jean Bodin und die Folgen

Zur Einführung
in die deutsch-französische Erörterung der Souveränität

THOMAS MAISSEN 

Das Konzept der Souveränität ist ein Produkt der Frühen Neuzeit und ihrer innen- und außenpolitischen Konfliktlagen: zahlreiche konfessionelle Bürgerkriege und die oft ebenfalls kriegerische Ausbildung von Staaten sowie der Staatenwelt. Entsprechend liegt der Fokus der Souveränität beim Herrscher, seiner Macht und seinen Zuständigkeitsbereichen. Das unterscheidet diesen Begriff der politischen Sprache von solchen, die aus der Antike stammen, so »Monarch« und »Tyrann« und erst recht »Demokratie« oder »Republik«. Sie entstammen den griechischen und römischen Debatten über die gute, das heißt gerechte Verfassung innerhalb eines Gemeinwesens. Solche Termini erlaubten moralphilosophische Erörterungen über die politische Tugend derer, die in diesen Verfassungen Macht ausüben durften. Das Christentum mit seinem Modell eines (all-)mächtigen Richtergottes erweiterte diese Problematik und stellte die Frage in den Mittelpunkt, welche konkreten Kompetenzen mit politischer Macht einhergingen und wo ihre Grenzen lagen. Einerseits betraf dies ihren Charakter und Umfang, wofür das Mittelalter neue Begriffe erfand, so die ursprünglich päpstliche *plenitudo potestatis* als umfassende Gewalt oder die *regalia* für die wichtigsten konkreten Monopolrechte des Königs. Andererseits wurde ihrer Aufteilung unter verschiedene Akteure ein grundlegendes Problem. Der Investiturstreit war bloß der Höhepunkt einer jahrhundertelangen Auseinandersetzung zwischen geistlicher und weltlicher Macht um Vorrang und Zuständigkeiten. Und gemäß der Parömie »rex est imperator in regno suo«, auch sie nur ein Beispiel unter vielen, fanden die herrschaftlichen Geltungsansprüche des Kaisers dort ihre Grenze, wo ein König dieselben für sich geltend machte.

Dieses konfliktträchtige Aushandeln war nicht zuletzt deshalb ein langwieriger Prozess, weil mittelalterliche Herrschaft auf der Akkumulation von sehr konkreten Rechtstiteln ganz unterschiedlicher Art und Herkunft beruhte. Sofern diese verschriftlicht waren, geschah dies zumeist in der Form von Privilegien. Eine höhere Instanz, und an der Spitze Kaiser und Papst, vergab diese Vor-Rechte im eigentlichen Sinn. Sie konnten der einen Obrigkeit zukommen, einer anderen aber nicht,

ohne dass dies eine eindeutige Rangordnung ergab. In ihrer Ansammlung von Privilegien waren sich Herrscher damit grundsätzlich unähnlich. Es gab Hierarchien, aber sie waren graduell: Ein König stand ein bisschen über dem Herzog, aber der Herzog von Burgund konnte durchaus Rechtstitel besitzen, die ihn in der Realität eines konkreten Territoriums mächtiger machten als seinen König. Erst recht unübersichtlich waren bereits für Zeitgenossen die Zuständigkeiten und damit die Verfassung im Heiligen Römischen Reich, das seit dem späten 15. Jahrhundert durch den Zusatz »deutscher Nation« spezifiziert und eingeschränkt wurde.¹

Anders als in der Antike und in der Neuzeit war für mittelalterliche Herrschaft die Vorstellung grundlegend, dass ein Herrscher in erster Linie ein Richter sei. Darin folgte er dem Modell des christlichen Gottes im Alten Testament und des Jüngsten Gerichts. Das Recht, das der Herrscher sprach, war im Prinzip ein für allemal gegeben, allumfassend und nicht änderbar. Denn es stammte von zeitlosen Autoritäten her: von Gott, dem römischen Recht oder dem Herkommen. Wenn an der bestehenden Rechtsordnung etwas geändert wurde, dann galt das grundsätzlich als Fehlentwicklung. Gerade in Revolten erklang deshalb regelmäßig die Forderung, man müsse zum guten alten Recht zurückkehren. Diese idealtypische Vereinfachung bedeutet nicht, dass es keine gesetzgeberischen und kodifizierenden Akte gab. Vielmehr nahmen sie im Spätmittelalter zu, etwa in den kommunalen Statuten. Aber sie hatten sich am übergeordneten, römischen und kaiserlichen Recht zu orientieren, das in der gleichsam zeitlosen Gründerfigur von Justinian seinen Ursprung hatte. Selbst auf dieser kaiserlichen Stufe blieb das Selbstverständnis Friedrichs II. in seinem berühmten *Liber Augustalis* eine singuläre Ausnahme: Nicht einmal der Kaiser definierte sich dadurch, dass er neues Recht gab, sondern indem er nach altem Recht richtete.

Der Sphäre der Rechtsprechung entstammte auch das Wort *souverain*. Im Gefolge von Helmut Quaritschs grundlegenden Studien² ist seine Genese in Frankreich und die Rezeption in anderen Ländern und na-

1 Vgl. dazu unten den Beitrag von Bernd Schneidmüller.

2 Helmut Quaritsch: Staat und Souveränität. Die Grundlagen, Frankfurt a. M. 1970, ist der erste Teil der Habilitationsschrift von 1965, deren zweiter Teil (zum 20. Jahrhundert) wegen vielfältiger Verpflichtungen des Autors ebenso wenig gedruckt wurde wie sein ursprünglich geplanter Artikel für die *Geschichtlichen Grundbegriffe*. Aus diesen Vorarbeiten entstand aber mit einem eher verfassungs- als ideengeschichtlichen Fokus, der statt die englische zudem stärker die deutsche Rezeption behandelte, Helmut Quaritsch: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. bis 1806, Berlin 1986.

mentlich in Deutschland inzwischen gut erforscht.³ Ursprünglich handelt es sich um die hochmittelalterliche Bildung eines lateinischen Adjektivs (*superanus*) zur Präposition *super* (oberhalb, über). Relativisch drückte *superioritas* den höheren Rang auch im politischen Kontext aus.⁴ Wie in anderen romanischen Sprachen, etwa im Italienischen (*sovrano*), bezeichnete das Wort *souverain* dagegen anfangs nur das geographisch Höhergelegene oder nach Qualität Höherstehende, später dann superlativisch das Höchstliegende (wie *summus*).

Später folgte die Übertragung von *souverain* nicht nur in die religiös-göttliche, sondern auch in die politische Sphäre, auf Könige ebenso wie auf Ordensvorsteher oder allgemein Dienstherren. Entscheidend wurde die Verwendung im rechtlichen Kontext, wofür 1283 Philippe de Beaumanoir in den *Coutumes du Beauvaisis* einen frühen Beleg lieferte: Jeder Baron ist in seiner Baronie souverän (also oberster Richter); und die Könige sind über ihnen allen souverän, richten also letztinstanzlich selbst über die Barone (»chascuns barons est souverains en sa baronie [...] li rois est souverains par dessus tous«).⁵ Bezeichnenderweise wurde hier dasselbe Wort gebraucht, um sowohl das – relativ – höhergelegene wie auch das – absolut – höchste Gericht zu benennen. Das entsprach einer feudalen Logik, in der verschiedene Herrschaftsträger unterschiedliche Privilegien im Bereich der Rechtsprechung ausübten. Diese Logik kannte jedoch noch kein Gewaltmonopol, das beim Souverän liegt und dessen Ausübung er an verschiedene Amtsträger delegieren kann. Es gab entsprechend kein oberstes Gericht für das gesamte Reich, wie es etwa der amerikanische *Supreme Court* ist. Vielmehr wurden die unterschiedlichen Gerichte, die – wie die französischen *parlements* – im Namen des Königs letztinstanzlich urteilten, als *cours souveraines* bezeichnet. Ursprünglich war *souveraineté* also nur eine von vielen königlichen Kompetenzen: wohl eine zentrale, aber nicht die allumfassende einer »höchsten Gewalt«; und sie lag in der Hand von vielen verschiedenen Gerichten, die alle *souverains* waren.

3 Als Überblicke dienen Diethelm Klippel und Hans Boldt: Art. Staat und Souveränität VI-X, in: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1990, Bd. 6, S. 98-154; Jürgen Miethke: Art. Souveränität, *Lexikon des Mittelalters*, München 1980-1999, Bd. 7, Sp. 2068-2071; Helmut Quaritsch: Art. Souveränität, *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Darmstadt 1971-2007, Bd. 9, Sp. 1104-1109. Im vierbändigen Werk von Michael Stolleis: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, München 1988-2012, wird die Begrifflichkeit und Entwicklung der Souveränität stark beachtet.

4 Vgl. dazu unten den Beitrag von Martin Kintzinger.

5 Philippe de Beaumanoir: *Coutumes du Beauvaisis*, hg. von Amédée Salmon, Paris 1900, Bd. 2, S. 23 (§1043).

I. Jean Bodins Definition der Souveränität

Jean Bodins Werk markierte hier den Bruch.⁶ *Souveraineté* gab es fortan innerhalb eines Landes nicht mehr im Plural, sondern nur noch im Singular.⁷ Sie war nicht mehr relativ und komparativisch (höher), sondern absolut und superlativisch: die höchste. Und diese höchste Gewalt war nicht mehr eine herrschaftliche Teilkompetenz und auf die wichtigste Eigenschaft des Herrschers beschränkt, die Rechtsprechung, sondern sie wurde zum allumfassenden Begriff für das, was später als »Gewaltmonopol« (Max Weber) oder als »Kompetenz-Kompetenz« (Quaritsch) umschrieben wurde.⁸

Bodin selbst entwickelte und schärfte sein Konzept und seinen Sprachgebrauch erst allmählich, was sich in den Differenzen zwischen der *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* (1566) und den *Six livres de la République* (1576) verrät.⁹ Bereits die *Methodus* wandte sich gegen die im 16. Jahrhundert noch verbreitete, normative Darstellung von Frankreich als einer (aristotelischen) Mischverfassung, wie sie während der Religionskriege auch die hugenottischen Monarchomachen vertraten.¹⁰ Zwar

- 6 Zur Einführung Jean-Fabien Spitz: Bodin et la souveraineté, Paris 1998, sowie die Einführung und Kommentare von Bernd Wimmer in Jean Bodin: Sechs Bücher über den Staat, München 1981-1986.
- 7 Die Forschung über die Souveränität in zahlreichen Disziplinen und vielen Sprachen ist kaum überschaubar. Einschlägige jüngere Publikationen auf Deutsch sind: Souveränitätskonzeptionen. Beiträge zur Analyse politischer Ordnungsvorstellungen im 17. bis zum 20. Jahrhundert, hg. von Martin Peters und Peter Schröder, Berlin 2000; Aleksandra Lewicki: Souveränität im Wandel. Zur Aktualität eines Begriffs, Berlin 2006; Werner Mäder: Vom Wesen der Souveränität. Ein deutsch-europäisches Problem, Berlin 2007; Ulrich Haltern: Was bedeutet Souveränität?, Tübingen 2007; Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009; Souveränität. Theoretische und ideengeschichtliche Reflexionen, hg. von Samuel Salzborn und Rüdiger Voigt, Stuttgart 2010; Daniel Loick: Kritik der Souveränität, Frankfurt a. M. 2012; Wulf Loh: Völkerrechtliche Souveränität, in: Archiv für Begriffsgeschichte 60/61, 2018, S. 363-408.
- 8 Quaritsch: Souveränität (Anm. 2), S. 36; vgl. ursprünglich Hugo Böhlau: Kompetenz-Kompetenz? Erörterungen zu Artikel 78 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1869; für das »Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit« Max Weber: Wissenschaft als Beruf 1917/1919. Politik als Beruf 1919 (Gesamtausgabe. Bd. 17), Tübingen 2019, S. 159.
- 9 Von beiden Werken gibt es zweisprachige lateinisch-französische Ausgaben, vgl. Jean Bodin: Œuvres philosophiques de Jean Bodin, Paris 1951; Jean Bodin: Les six livres de la République, Paris 1986 [1576] = De Republica libri sex, Paris 2013-2022 (Bücher I-III).
- 10 Davor etwa Charles Du Moulin: Commentaires analytiques. Vorwort, 1561, zit. nach Henri Morel: Le régime mixte ou l'idéologie du meilleur régime politique, in: L'influence de l'Antiquité sur la pensée politique européenne (XVIe-XXe siècles),

lehnte Bodin deren Lehre entschieden ab. Aber auch er verkündete 1566 das Ideal, dass der französische König ein gemäßigter Herrscher sei, weil ständische Mitsprache sowie die Unterwerfung unter das Gesetz und unter unabhängige Magistraten den fürstlichen Hang zur Tyrannis beschränkten.¹¹ Während Bodin in der *Methodus* folgerichtig den Krönungseid des französischen Königs noch als wunderschön ansah, verurteilte er in der *République* solche Beschwörungen von Mitsprache- und Landesrechten, weil sie die Monarchie zu einer Aristokratie oder Demokratie abwerteten.¹² Weder (»demokratische«) Generalstände noch die (»aristokratischen«) Institutionen Parlament oder *Cour des Pairs* dürfen den König in irgendeiner Weise beschränken: »L'estat de la France est simple, et pure Monarchie«.¹³

Mit dieser Abwertung jeglicher ständischen Mitsprache vollzogen die *Six livres de la République* den Bruch zur Tradition und zu Bodins eigener *Methodus*. Der Bruch ergab sich folgerichtig in dem Moment, da Bodin das Konzept der Souveränität in das Zentrum seiner Überlegungen setzte: Wenn es nur eine ungeteilte Gewalt im Staat geben durfte, um außenpolitische Schwäche und interne Bürgerkriege zu verhindern, dann musste sie an einer Stelle konzentriert sein. Die Monarchie als Herrschaft eines Einzelnen erbrachte genau diese Leistung weit besser als alle anderen Verfassungen, und entsprechend war sie die beste für die Sicherheit und das Wohlergehen der Untertanen (»pour la seureté et vie heureuse des sujets«).¹⁴ Deren »wahre Freiheit« (*vraye liberté*) beruhe auf einer stabilen Herrschaftsordnung, die es ihnen erlaube, sich unbesorgt ihrer Güter zu freuen und für sich und die Angehörigen kein Unrecht befürchten zu müssen. Zwar hatte der Untertan keinen Anspruch auf politische Partizipation, doch ebenso wenig hatten der rechtmäßige Souverän, seine Beamten oder andere Gewalten umgekehrt einen Zugriff auf Leben und Besitz des Untertanen, die naturrechtlich geschützt waren.¹⁵

Wenn die französische Realität anders aussah, dann lag das für Bodin nicht an einer willkürlichen Übermacht der Monarchie, sondern an ihrer eklatanten Schwäche. Anarchische Zustände herrschten während der religiösen Bürgerkriege, die von 1562 bis zum Edikt von Nantes (1598) im-

Aix-en-Provence 1996 (Collection d'histoire des idées politiques), S. 95-112; hier S. 105.

11 Bodin: *Œuvres philosophiques* (Anm. 9), S. 209 = Jean Bodin: *Methodus ad facilem historiatarum cognitionem*, Parisiis 1566, S. 305.

12 Bodin: *Les six livres* (Anm. 9), Bd. 1, S. 209 (I, 8); vgl. Bodin: *Œuvres philosophiques* (Anm. 9), S. 187 = Bodin: *Methodus ad facilem* (Anm. 11), S. 239.

13 Bodin: *Les six livres* (Anm. 9), Bd. 2, S. 21-23 (II, 1).

14 Ebd., Bd. 6, S. 183 f., vgl. 180 f. (VI, 4), sowie Bd. 2, S. 123 (II, 7).

15 Ebd., Bd. 1, S. 46 f. (I, 2), S. 221 f. (I, 8); Bd. 6, S. 161 (VI, 4).

mer wieder neu ausbrachen und das Land großadligen Fraktionen auslieferten, die sich gegenseitig und die Krone in einer Mischung aus konfessionellen, regionalen und dynastischen Interessen bekämpften. Außenpolitisch nutzte vor allem das habsburgische Spanien diese Konstellation, die Philipp II. mit seiner Unterstützung für die katholische Seite ebenso anheizte wie der Papst. Die Bartholomäusnacht von 1572 war das Fanal einer Eskalation, die konsequent bis zum Königsmord an Heinrich III. (1589) führte. Wie sollte ein Fürst unter solchen Umständen seine Untertanen beschützen können?

Angesichts dieser Herausforderung entwarf Bodin die Souveränität als neues Paradigma. Er sei der Erste, der sie definiere, obwohl dies der wichtigste und unverzichtbare Ausgangspunkt für die Erörterung des Staates sei.¹⁶ Die Kurzformel aus *République* I, 8 findet sich in jedem modernen Lehrbuch: Die Souveränität ist die uneingeschränkte und zeitlich unbefristete Staatsgewalt – »la puissance absolue et perpétuelle d'une République«. Im zehnten Kapitel des ersten Buchs führte Bodin ihre Merkmale auf, die »vrayes marques de la souveraineté«, die ebenfalls noch niemand aufgelistet habe. An erster Stelle in der hierarchischen Ordnung steht die uneingeschränkte Gesetzgebung, also ohne jede Mitsprache der Untertanen: »donner loy aux sujets en general sans leur consentement«. ¹⁷ Eigentlich könne sich die Definition der Souveränität darauf beschränken, denn ihre weiteren Merkmale seien im umfassenden Recht enthalten, Gesetze zu erlassen und aufzuheben: »à parler proprement on peut dire qu'il n'y a que ceste seule marque de souveraineté, attendu que tous les autres droits sont compris en cestui là«. ¹⁸ Gleichwohl zählte der Jurist neun weitere Kompetenzen auf. Die wichtigsten bilden wiederum eine Gruppe für sich, nämlich das exklusive Recht, Krieg zu erklären und zu führen (*ius ad bellum*) sowie Bündnisse oder Frieden zu schließen, die Einsetzung von Regierung und Beamten sowie die höchstgerichtliche Berufungsinstanz. ¹⁹ Ausdrücklich hielt Bodin fest, dass das herkömmliche Hauptattribut der Obrigkeit, die Rechtsprechung (*faire justice*), kein Zeichen der Souveränität sei. ²⁰ Damit wurde aus dem mittelalterlichen Herrscher als (oberstem) Richter, der das gegebene Recht auslegte, der neuzeitliche Herrscher als alleiniger Gesetzgeber, der auch sich selbst dem Gesetz unterwarf oder aber es änderte.

16 Ebd., Bd. I, S. 179 (I, 8).

17 Ebd., Bd. I, S. 204 (I, 8).

18 Ebd., Bd. I, S. 309 (I, 10).

19 Ebd., Bd. I, S. 306-340 (I, 10).

20 Ebd., Bd. I, S. 299 (I, 10).

Souveraineté trat damit an die Stelle einer ganzen Reihe von anderen Kollektivbegriffen, die herkömmlich zur Auswahl standen, um die Machtfülle des Herrschers zu beschreiben, ohne sie trennscharf zu definieren: (*summum*) *imperium*, *potestas*, *auctoritas*, *dominium*, *maiestas* oder volkssprachlich *seigneurie*. In seinen lateinischen Texten setzte Bodin diese Begriffe einerseits gleich und verwendete andererseits, nach einem Experiment mit *suverenitas*, konsequent *maiestas* für *souveraineté*.²¹ Ihre Merkmale bezeichnete er in der von ihm selbst übersetzten lateinischen Version der *République* als *iura maiestatis*.²² Der Plural erinnerte zwar an die mittelalterliche Vorstellung von Regalien. Doch Bodin verstand die Souveränität gerade nicht mehr als Summe einzelner obrigkeitlicher Rechte, sondern als das eine, grundlegende und umfassende Herrschaftsrecht, die Kompetenz-Kompetenz. Dank ihr entschied allein der Souverän, welche Bereiche staatlich waren und damit seiner Verantwortung oblagen.

Herrschaft wurde damit nicht mehr induktiv und additiv durch viele Teilrechte vor allem im Bereich der Rechtsprechung begründet, sondern deduktiv durch einen einzigen und nur einem einzigen (Menschen oder Gremium) zustehenden Rechtstitel, der vor allem auf die Gesetzgebung und die oberste Befehlsgewalt abzielte. Anders als ein Privileg, das widerrufbar war und grundsätzlich bei einer Huldigung von einem neuen Herrscher bestätigt werden musste, war die Souveränität ewig oder zumindest zeitlich unbefristet (*perpétuelle*). Sie kam also letztlich nicht ihrem vorübergehenden, sterblichen Inhaber zu, sondern war ein Proprium des Staates selbst. Bodin nannte diesen Staat in antiker Tradition noch *République*, aber die meisten Zeitgenossen bezeichneten diese Gemeinschaft nicht des Rechts, sondern der Herrschaft bereits als *État*.²³

Wenn allein der Fürst die Machtstellung und Würde zeitloser Souveränität innehatte, trat an die Stelle gradueller Hierarchien eine kategorielle Differenz: Dem einen souveränen König standen lauter Untertanen gegenüber, die sich trotz allen sozialen Unterschieden in dieser Untertänigkeit gleich waren – also insbesondere auch die Hochadligen mit ihren beträchtlichen Machtressourcen. Als Gesetzgeber konnte der Herrscher diesen Untertanenverband dynamisch gestalten, während der mittelalterliche Richterking ein Gefüge von Privilegierten konserviert hatte. Zwar warnte Bodin regelmäßig vor überstürzten politischen Veränderungen

21 Bodin: *Œuvres philosophiques* (Anm. 9), S. 174 (lat.), S. 359 (franz.); Bodin: *Les six livres* (Anm. 9), Bd. 1, S. 179 (I, 8), S. 303 (I, 10).

22 Jean Bodin: *De Republica libri sex*, Lyon 1586, S. 147-150 (I, 10).

23 Werner Conze: *Art. Staat und Souveränität*, II, in: Brunner, Conze und Koselleck: *Geschichtliche Grundbegriffe* (Anm. 3), Bd. 6, Kap. II, S. 7-25, hier S. 10-13.

gen, weil die Bevölkerung am Herkommen festhalte. Doch das gute alte Recht war bei ihm nicht länger ein Grundprinzip: besser gute und nützliche neue Gesetze als alte und unangemessene.²⁴

Ebenso wichtig wie die neue Kernkompetenz, die Gesetzgebung, war das analoge Recht des Souveräns, bestehende Gesetze aufzuheben, wann immer das erforderlich war (»donner et casser la loi«). Dem kanonischen Recht entstammte die *Maxime*, dass Not kein Gebot kennt: »Necessitas non habet legem«. Das gelte selbst für noch so gute alte Gesetze: Wenn die Zwangslage das erfordere, müssten sie geändert werden, so Bodin: »necessité [...] n'a point de loi [...] et n'y a loix si excellentes soyent elles, qui ne souffrent changement, quand la nécessité le requiert«. Aus Cicero übernahm Bodin an derselben Stelle die *Maxime*, dass das Wohlergehen des Volkes das oberste Gesetz sei.²⁵ Das ermöglichte den Souveränen künftig eine Rhetorik des Ausnahmezustands: Sie konnten bis anhin sakrosankte alte (Vor-)Rechte kassieren, wenn das Allgemeinwohl dies erforderte. So ließen sich insbesondere in Kriegszeiten eigenmächtige Steuererhebungen rechtfertigen, ohne dass ständische Vertretungen wie die *Etats généraux* diesen Eingriff in die Eigentumsrechte konzedieren mussten. Da dies herkömmlich eine ihrer wichtigsten Kompetenzen gewesen war, emanzipierte sich der Souverän so von ständischer Mitsprache: Der französische König berief nach 1614 die *Etats généraux* erst im Krisenjahr 1789 wieder ein, das das Ende dieser absolutistischen Praxis brachte.

Eine weitere Leistung Bodins bestand darin, dass er in der französischen Notsituation als Erster die inneren, staatsrechtlichen Aspekte der Souveränität systematisch mit den äußeren, zwischenstaatlichen Prinzipien verband, auf deren Grundlage insbesondere Hugo Grotius das moderne Völkerrecht formulieren sollte. Für Bodin fand der Souverän, der sich über alle Untertanen erhob, seinesgleichen nur noch in der entstehenden Staatenwelt. Ihr gehörte umgekehrt nur an, wen die anderen Souveräne als ihresgleichen in diesen exklusiven Club aufnahmen.²⁶ Diesen Grundvoraussetzung war, dass die Herrscher uneingeschränkt und

24 Bodin: *Les six livres* (Anm. 9), Bd. 1, S. 212 (I, 8).

25 Ebd., Bd. 4, S. 102 f. (IV, 3); Cicero: *De Legibus*, Liber III, 8. Vgl. Roumy Franck: *L'origine et la diffusion de l'adage canonique »Necessitas non habet legem«* (VIIIe-XIIIe s.), in: *Medieval Church Law and the Origins of the Western Legal Tradition. A Tribute to Kenneth Pennington*, hg. von Wolfgang P. Müller, Washington D. C. 2006, S. 301-319.

26 Samantha Besson: *The Authority of International Law. Lifting the State Veil*, in: *Sydney Law Review* 31, 2009, S. 343-380, hier S. 373: »There can be no international legal order without sovereign states, but equally there can be no sovereign states without international law«.

ohne fremde Einmischung regieren konnten. Damit richtete sich Bodins Konzeption außenpolitisch vor allem gegen die zwei Universalgewalten: Papst und Kaiser, und mit Letzterem das (römische) Reichsrecht. Sie hatten in Frankreich nichts mehr zu sagen.

Auf diese Entbindung von jeglicher inneren und äußeren Konkurrenz zielt das ebenfalls wirkmächtige *absolu* in Bodins Definition. Mittelalterliche Kaiser und Könige hatten den Vorbehalt zugunsten der geistlichen Macht selbst dann mit der Wendung »qui in temporalibus superiorem non recognoscit« auf weltliche Belange eingeschränkt, wenn sie klerikale Übergriffe ablehnten.²⁷ Bodin dagegen war kategorisch: »celuy est absolulement souverain, qui ne reconnoist rien plus grand que soy apres Dieu« – auf Erden gibt es keine Gewalt, die einem Souverän dreinreden kann.²⁸ Das bedeutete nicht, dass der Herrscher sich kirchliche Aufgaben anmaßen sollte. Doch weder dem Papst noch den Prälaten der gallikanischen Kirche kamen aus ihren unbestrittenen kirchlichen Funktionen Kompetenzen zu, die den Souverän in seiner weltlichen Aufgabe einschränken konnten.

Dieser Gedankengang durchzog Bodins Denken. Es war für ihn selbstverständlich, dass ein Herrscher rechtliche und moralische Grenzen beachten musste, die in Gott oder der Natur gründeten oder im Herkommen, so in den Fundamentalgesetzen eines Reiches.²⁹ Jedermann konnte ihm diese Normen in Erinnerung rufen. Doch es gab keine irdische Instanz, die sie ihm auferlegen und ihn kontrollieren durfte – außer allenfalls ein anderer Souverän, also ein Gleichrangiger. Der Tyrannenmord war damit ausgeschlossen: »Car il y a bien difference de dire que le tyran peut estre licitement tué par un Prince estrange, ou par le subject«.³⁰ Da das *ius ad bellum* dem Souverän vorbehalten ist, darf kein noch so vornehmer Herzog gegen ihn das Schwert ergreifen – wohl aber ein anderer Souverän, zumal wenn der Krieg gerecht ist. Ob das der Fall

27 Vgl. das kaiserliche, gegen den Papst gerichtete *Licet iuris* von 1338, das den höchsten Grad säkularer Emanzipation darstellt, der im Mittelalter denkbar war: Quellen zur Verfassungsgeschichte des Römisch-Deutschen Reiches im Spätmittelalter. (1250-1500), hg. von Lorenz Weinrich, Darmstadt 1983, S. 290.

28 Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 1, S. 182 (I, 8).

29 Ebd., Bd. 1, S. 221 (I, 8); Bd. 3, S. 97 (III, 4). Dazu etwa Diego Quagliani: I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura politica e giuridica dell'età moderna, Padova 1992, und Mario Turchetti: Jean Bodin théoricien de la souveraineté, non de l'absolutisme, in: Chiesa cattolica e mondo moderno. Scritti in onore di Paolo Prodi, hg. von Adriano Prosperi, Pierangelo Schiera und Gabriella Zarri, Bologna 2007, S. 437-445.

30 Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 2, S. 72 (II, 5).

ist, kann wiederum letztinstanzlich niemand anderer entscheiden als ein Souverän selbst.

Bodin wollte nicht herrschaftliche Willkür ermöglichen oder gar die politische Praxis moralisch entfesseln. Er verabscheute die *monarchie tyrannique*, die das natürliche und göttliche Recht nicht achtete und Untertanen wie Sklaven behandelte. Ebenso verwarf er die despotische, orientalische *monarchie seigneuriale*, in welcher der Herrscher wie ein Hausherr über seine Angehörigen und ihr Eigentum verfügte und ihnen nach Gutdünken Freiräume gewähren oder entziehen konnte. Bodins Ideal war die *monarchie royale*, welche von sich aus die naturgegebene Freiheit und das Eigentum der Untertanen respektiere.³¹ »Von sich aus« meint aber erneut, dass diese »königliche« Monarchie sich (nur) durch Mäßigung und Selbstbeherrschung des Fürsten auszeichnete.³² Dieser solle nie etwas befehlen, was ungerecht sei – sofern das möglich ist, »s'il est possible«.³³ Ob das möglich war, entschied letztinstanzlich der Souverän. Auf Erden konnte ihn keine Macht dazu zwingen, die Regeln guter Herrschaft zu befolgen, und nicht einmal die Gebote Gottes. Ein Tyrann und ein despotischer *Seigneur* mochten verwerflich handeln; sie blieben dennoch Souveräne. Selbst wenn ein Tyrann das göttliche oder natürliche Recht verletzte, durfte man ihm nur den Gehorsam verweigern oder sich den Befehlen durch Flucht entziehen – aber nicht bewaffneten Widerstand leisten.³⁴

Die *Six livres de la République* enthielten zwei Kernbotschaften: einerseits die rechtlich-politische Begründung der Souveränitätslehre, andererseits eine moralische Begründung guter Herrschaft in der *monarchie royale*. Meist stehen die Argumentationen nebeneinander, doch wo sie in Konflikt geraten, obsiegt das erste Anliegen. Die Werte einer guten Herrschaft konnten und durften die Prinzipien souveräner Herrschaft nicht untergraben. Untertanen durften für Bodin keinerlei Verfügungsgewalt erlangen über denjenigen, der die gesamte Befehlsgewalt innehatte.³⁵ Die Prioritäten waren eindeutig: Anarchie war schlimmer als Tyrannis, und damit war das exzessive Ausüben von ständischer Kontrolle und Mitsprache gefährlicher als das exzessive Ausüben der Souveränität. Und im umgekehrten, positiven Fall erwies sich eine maßvolle ständische Partizi-

31 Ebd., Bd. 2, S. 34f. (II, 2); zu den drei Monarchien Buch 2, Kap. 2-5.

32 Arlette Jouanna: *Le prince absolu. Apogée et déclin de l'imaginaire monarchique*, Paris 2014, S. 58-71.

33 Bodin: *Les six livres* (Anm. 9), Bd. 3, S. 112 (III, 4).

34 Ebd., Bd. 1, S. 69-81 (II, 5). Der Tyrannenmord ist nur bei widerrechtlicher Usurpation erlaubt, weil der Herrscher dann gar kein legitimer Souverän ist.

35 Ebd., Bd. 2, S. 75 (II, 5).

pation stets als hemmend und damit weniger fruchtbringend als die effiziente, monarchische Ausübung der Souveränität, die sich höheren Werten verpflichtet wusste. Die Souveränität war im schlimmsten Fall das geringere Übel als ihre Alternativen, im besten Fall der größere Gewinn. Selbst wenn der Souverän, wie das Ideal der *monarchie royale* zeigt, nicht zu einem willkürlichen Tyrannen degenerieren sollte, so oblag die mäßigende Selbstbegrenzung letztlich nur ihm, seinen moralischen und intellektuellen Fähigkeiten und gegenüber Gott seinem Gewissen. Institutionelle Beschränkungen der Macht konnte es geben, aber nur solange es dem Souverän genehm war. »Car tel est notre plaisir« – Bodin zitierte diese Ediktformel, die den Souverän der ständischen Partizipation entzog und als Motto absoluter Herrschaft gelten kann.³⁶

2. Wirkungen und Rezeptionen der Souveränitätslehre

Dass der allmächtige Gott Unrecht und Tyrannis bestrafen würde, lag für Bodin und seine Zeitgenossen weniger fern als für heutige Leser seines Werks. Insofern konzipierte er in einer Phase, in der die Monarchie und die staatlichen Organe schwach waren, nur unbewusst und implizit eine Theorie, die eine zunehmende Kumulation und Konzentration von Macht bei einer Zentrale legitimierte und die Voraussetzungen schuf für künftige Gewalt und Verbrechen von Staaten.³⁷ Das gilt ähnlich für die anderen Theoretiker und Apologeten absoluter Herrschaft im 17. Jahrhundert und den berühmtesten von ihnen, Thomas Hobbes.³⁸ Allerdings legten gerade französische Autoren Bodins moralische Vorbehalte zunehmend ab, wenn sie mit Charles Loyseau 1608 den konkreten Staat und seine Souveränität identifizierten: »l'Etat et la souveraineté prise in concreto sont synonymes«.³⁹ Für Bignon war es zwei Jahre später ein perfekter Staat, wenn der Fürst nicht nur nach Gutdünken, sondern ohne Haftung für seine Handlungen regieren konnte (»quand le Prince

36 Ebd., Bd. 1, S. 191 f., 198 f. (1, 8).

37 Vgl. unten den Beitrag von Rainer Maria Kiesow.

38 Für einen Überblick über die englische Entwicklung, die hier ausgeklammert wird, vgl. Quentin Skinner: *The Sovereign State. A Genealogy*, in: *Sovereignty in Fragments. The Past, Present, and Future of a Contested Concept*, hg. von Hent Kalmo und Quentin Skinner, Cambridge 2010, S. 26-46.

39 Charles Loyseau: *Traité des seigneuries*, Paris 1608; vgl. für die folgenden Autoren auch Rudolf von Albertini: *Das politische Denken in Frankreich zur Zeit Richelieus*, Marburg 1951.

ordonne de toute sa volonté, fait ce qu'il veut, sans aucune restriction, et sans estre responsable en façon quelconque de ses actions«.40

Cardin Le Bret definierte 1632 die Souveränität als geometrischen Punkt, wo die oberste und absolute Macht in einer Person zusammenfließe: »suprême puissance deferee à un seul, qui luy donne le droict de commander absolument«. Das erlaubte eigenmächtige Steuererhebung nicht nur, sondern machte daraus, ganz anders als bei Bodin, eines der wichtigsten Rechte des Souveräns (»un des droits plus remarquables«). Ein Widerstandsrecht dagegen sei undenkbar, selbst wenn der Fürst seine Macht maßlos verwende, »si le Prince Souverain outrepassa la iuste mesure de sa puissance«. Und muss man ihm gehorchen, selbst wenn das Befohlene unrecht erscheint, aber zum Wohl des Staates geschieht? Darf man sich auf sein Gewissen berufen, wenn man bei grausamen Maßnahmen nicht mitwirken will? Wenn es Gründe für diesen Befehl gibt, dann muss man dem Willen des Königs folgen, nicht seinem eigenen: »il doit suivre la volonté du Roy & non pas la sienne«.41

Allen diesen Autoren war gemeinsam, dass sie in der absoluten Herrschaft nicht primär die Gefahr sahen, dass die Untertanen die Willkür ihres Souveräns erleiden würden, sondern eine Voraussetzung dafür, dass er ohne Rücksicht auf Partikularinteressen das Gemeinwohl verfolgen und voranbringen konnte.42 Die Gegenposition wurde schwächer, verstummt aber selbst im 17. Jahrhundert nicht. Der Jurist Bernard de La Roche-Flavin bestritt 1618, dass Frankreich eine absolute Monarchie sei: »Nostre Monarchie de France n'est un Royaume absolu, où la volonté du Roy est loy«. Denn dann wäre Frankreich eine Tyrannis und der König könne wie etliche römische Kaiser, der Zar oder der osmanische Sultan über Leben und Eigentum der Untertanen verfügen. Vielmehr genieße seine Heimat eine gemäßigte Mischverfassung (»composée & mixtionnée des trois sortes de Gouvernement ensemble«), deren unterschiedlichen Elemente sich gegenseitig im Zaum hielten.43

Die Vertreter einer gemäßigten Monarchie widersetzten sich weniger dem König selbst als seinen Ministern Richelieu und Mazarin. Diese würden, so der Vorwurf, die ständische Mitsprache und vor allem dieje-

40 Jérôme Bignon: *De L'Excellence Des Roys, Et Dv Royavme De France*, Paris 1610, S. 309.

41 Cardin Le Bret: *De la Souveraineté du roy*, Paris 1632, S. 1 f., 192 f., 396, 512; vgl. die vorsichtigeren Antwort auf eine ähnliche Frage bei Bodin: *Les six livres* (Anm. 9), Bd. 3, S. 97 (III, 4). Für den Autor François Monnier: Cardin Le Bret (1558-1655), in: *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques* 2018, S. 303-324.

42 So Le Bret: *De la Souveraineté* (Anm. 41), S. 1 f., S. 188, S. 638.

43 Bernard de La Roche-Flavin: *Treze livres des Parlemens de France. Esquels est amplement traicté de leur origine et institutions*, Bourdeaus 1617, S. 704.

nige der *parlements* beschneiden, um ihre eigene, illegitime Machtposition auszubauen. Einer der Juristen des Pariser *parlement*, Omer Talon, erinnerte 1643 daran, dass selbst Gott sich dem von ihm erlassenen Gesetz unterwerfe, obwohl er nicht müsste. Deshalb solle der Souverän keine Neuerungen veranlassen, sondern die guten alten Gesetze des Staates bewahren. Wer eine absolute Macht ausübe, werde zum Despoten und herrsche bald über ruinierte Provinzen.⁴⁴ In der Fronde verteidigten die *parlements* und der Adel ein letztes Mal mit ähnlichen Argumenten die Vorstellung, dass Frankreich eine gemäßigte oder gemischte Monarchie sei.⁴⁵ Wenn die Herrschaft Ludwigs XIV. als Blütezeit der absoluten Herrschaft gilt, so traf das auch auf den Sprachgebrauch zu: Der Sonnenkönig verfügte 1665, dass die altherwürdigen *cours souveraines* nur noch *cours supérieures* hießen.⁴⁶ In Frankreich gab es nur eine einzige souveräne Instanz, die für das ganze Land entscheiden konnte.

Im Heiligen Römischen Reich waren die Verhältnisse komplizierter. Seine Verfassung ließ sich mit der Souveränitätslehre nicht angemessen erfassen, und wenn man das dennoch so tat wie Bodin selbst, dann wurde aus dem einst von Augustus gegründeten Kaiserreich mit seiner heilsgeschichtlichen Mission eine triviale aristokratische Republik.⁴⁷ Das ganze 17. Jahrhundert lang bereitete die Frage Kopfzerbrechen, wer nun souverän sei: der Kaiser oder die Stände beziehungsweise die Kurfürsten. Die Terminologie bereitete ebenfalls kaum überwindbare Herausforderungen, wenn die deutsche Rechtssprache benutzt wurde. Bodins Übersetzer gaben *République* mit »Regiment« wieder und definierten dieses in der antiken Tradition als »gemeiner Nutzen oder Herrschaft«, während aus *souveraineté* »hohe Oberkeit« wurde.⁴⁸ Erst seit der Mitte des 17. Jahrhunderts wurde »Souveränität« allmählich eingedeutscht. Der Begriff und seine Rezeption waren ein Produkt der Staatsbildungsprozesse, die im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation nicht nur deutlich später einsetzten als in Frankreich, sondern auf der Ebene viel weniger des

44 Omer Talon: Œuvres, Paris 1821, Bd. 1, S. 46-48, S. 126.

45 Dazu etwa Christine Vicherd: Pour un »Ständestaat« à la Française? Claude Joly, la justice, la loi, la nation et le roi (1652-1663), in: Nouvelles de la République des Lettres 2005, S. 55-76.

46 Jouanna: Le prince absolu (Anm. 32) S. 194.

47 Für die Bodin-Rezeption vgl. Guido Brauns Beitrag unten.

48 Jean Bodin: Respublica das ist. Gründliche und rechte Underweysung, ... wie nicht allein das Regiment wol zu bestellen, sonder auch in allerley Zustand, sowol in Krieg und Widerwertigkeit, als Frieden und Wolstand zu erhalten sey, Mumpelgart 1592. Vgl. zum Übersetzungsproblem auch Wimmer in Bodin: Sechs Bücher (Anm. 6), Bd. 1, S. 60-71, sowie Quaritsch: Souveränität (Anm. 2), S. 66-70.

Kaisers als der mächtigen Reichsstände mit Brandenburg-Preußen an der Spitze.⁴⁹

Die Friedensverhandlungen der 1640er Jahre in Westfalen waren entscheidend für Kontakt und Konfrontation zwischen dem westlichen Staats- und Völkerrecht und dem Reichsrecht. Das war nicht nur eine Gelehrtendebatte. Die juristische Begrifflichkeit konnte zur politischen Waffe werden.⁵⁰ Im Kampf gegen die habsburgische Übermacht benutzte Frankreich das Souveränitätskonzept und seine Terminologie als Spaltpilz, um die Reichsstände dem Kaiser zu entfremden. Neben ihm konnte es keinen weiteren Souverän im Reich geben. Wer den zusehends begehrten Titel als Souverän beanspruchte, schied in Bodins dichotomischer Logik als Reichsstand aus dem Reichsverband aus und schwächte so die Habsburger, aber auch Kaiser und Reich. Dies erreichte Frankreich erstmals im Westfälischen Frieden, als die Vereinigten Provinzen der Niederlande und die Eidgenossenschaft die Unabhängigkeit vom Reich erlangten.⁵¹ Andere Reichsgebiete orientierten sich im sprachlichen und politischen Zwischenraum ebenfalls zusehends nach Frankreich, so Savoyen und Lothringen.⁵² Mit dem Ersten Rheinbund von 1658 versuchte Kardinal Mazarin sogar für die Kerngebiete des Reiches eine ähnliche Dynamik in Gang zu bringen, die vorerst noch wenig fruchtete.

Doch mittelfristig wurde das völkerrechtliche Attribut der Souveränität unabdingbar und äußerst attraktiv, um in einer Zeit endemischer Kriege Bodins drei außenpolitische Kompetenzen zu praktizieren: Bündnisse eingehen, Krieg führen, Frieden schließen. Selbst Autoren, welche von den Verhältnissen im Reich ausgingen, diskutierten diese Themen auf der grundlegenden Basis von Grotius zunehmend als völkerrechtliche Herausforderungen (nur) für souveräne Staaten.⁵³ Auf sie war nicht

49 Vgl. unten den Beitrag von Christophe Duhamelle.

50 Klaus Malettkte: La perception de la »supériorité territoriale« et de la »souveraineté« des princes d'Empire en France au XVIIe siècle, in: Wechselseitige Beeinflussungen und Rezeptionen von Recht und Philosophie in Deutschland und Frankreich, hg. von Jean-François Kervégan und Heinz Mohnhaupt, Frankfurt a. M. 2001 (Ius commune. Sonderhefte 144), S. 69-89, sowie Guido Braun: La connaissance du Saint-Empire en France du baroque aux Lumières 1643-1756, München 2010.

51 Thomas Maissen: Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, Göttingen 2006 (Historische Semantik, 4).

52 Vgl. unten den Beitrag von Laurent Jalabert.

53 Vgl. dazu unten den Beitrag von Peter Schröder sowie als Überblick für die Transformation von dynastischer Souveränität zu Volkssouveränität Loh: Völkerrechtliche Souveränität (Anm. 7) und für die Begrifflichkeit Stéphane Beaulac: The

zuletzt das diplomatische und generell das höfische Zeremoniell ausgerichtet. Das politische und kulturelle Modell Frankreichs wirkte in Deutschland so dominant, dass die mächtigsten Dynastien außerhalb der Reichsgrenzen nach Kronen suchten, um auf europäischer Ebene satisfaktionsfähig zu werden. Die Habsburger hatten schon längst mit der ungarischen Krone einen Anfang gemacht, während die Hohenzollern 1701 souverän wurden – wohlverstanden als Könige *in* Preußen und nicht *von* Preußen. Die bayrischen Wittelsbacher scheiterten gleichzeitig bei ihrem Griff nach der spanischen Krone, während die pfälzischen Wittelsbacher und weitere Adelsgeschlechter in Schweden erfolgreich waren. Die sächsischen Wettiner gelangten 1694 auf den polnischen Thron, die Hannoveraner 1714 auf denjenigen von Großbritannien und im peripheren Reichsgebiet Savoyen wurde Herzog Viktor Amadeus 1713 (Sizilien) beziehungsweise 1720 (Sardinien) ebenfalls ein souveräner König.

Aus französischer Warte dienten alle diese Standeserhöhungen dazu, das Reich und damit die Habsburger zu schwächen. Tatsächlich ging die Rechnung auf. Die dank fremder Kronen souveränen Herrscher ordneten sich weniger denn je dem Kaiser unter. Insbesondere der Dualismus zwischen Preußen und Österreich wurde zu einer konstanten Spannung im 18. Jahrhundert. In dieser langen Tradition setzte Napoleon 1806 mit dem zweiten Rheinbund den Sargnagel an das Heilige Römische Reich Deutscher Nation: Er behandelte dessen rund 40 Mitglieder, darunter die Könige von Bayern, Württemberg und Sachsen, als Souveräne. Mit ihrem Beitritt zum Bund verließen sie *de facto* das Reich, das sich wenig später auflöste.

Neben dieser außenpolitischen Wirkungsgeschichte der Souveränität war zumal in Frankreich ihre innenpolitische bedeutungsreich. Die Folgen der Kriegs- und Steuerpolitik Ludwigs XIV. entsprachen nicht dem Ideal eines Souveräns, der uneigennützig die Geschicke seines Landes lenkt. Ausländische Flugschriften und politische Traktate wandten sich seit den 1670er Jahren zusehends gegen das, was sie als expansive Willkürherrschaft erlebten. Die Niederländer befanden sich in einem jahrzehntelangen Überlebenskampf gegen die französischen Aggressoren, die auf ihre Erfolge im Kolonialhandel neidisch waren. Viele Engländer fürchteten, dass die Jakobiten den Katholizismus und die absolute Herrschaft einführen würden. Die Werke von Spinoza, John Locke und vielen anderen entwarfen freiheitliche Gegenentwürfe, um die Bürger vor dem Zugriff eines immer mächtigeren Souveräns zu schützen. Fran-

zösische Autoren übernahmen zusehends solche Überlegungen, selbst wenn sie vorerst nur behutsam grundlegende Prinzipien in Frage stellten. So hielt 1690 das Lexikon von Furetière fest, dass es neben dem *souverain pouvoir* einerseits die absolute, despotische Macht gebe, die oft zu einer tyrannischen Macht verkomme, während die legitime Macht ihrerseits durch Gesetze und die Vernunft beschränkt bleibe.⁵⁴

Zwei französische Aufklärer entwickelten grundlegende und folgenreiche Gedanken für eine Souveränität, welche ihre bewährte geballte Gestaltungskraft mit institutioneller Kontrolle und bürgerlicher Partizipation verband: Montesquieu und Jean-Jacques Rousseau. Im *Esprit des lois* (1748) suchte Montesquieu nach einer freiheitlichen Verfassung für einen großen Flächenstaat und konzipierte dafür erstmals eine Föderation von souveränen Republiken, die sich für wichtige Aufgaben der Außen- und Verteidigungspolitik zusammenschlossen.⁵⁵ Der Gefahr einer Machtballung bei der souveränen Zentrale trat er mit der Gewaltenteilung entgegen, welche er, der Überlegungen Lockes und Bolingbrokes systematisierte, in der idealisierten britischen Verfassung entdeckte. Anders als die antike Mischverfassungstheorie zielte die Gewaltenteilung nicht darauf, unterschiedliche Sozialgruppen an der Souveränität zu beteiligen. Vielmehr ordnete sie die weiterhin konzentrierte Souveränität auf verschiedene Funktionsträger zu: die seither vertraute Trias Exekutive, Legislative und Judikative. In Form von *checks and balances* setzten die amerikanischen *Federalist Papers* und *Founding Fathers* diese Vorstellungen in der bundesstaatlichen Verfassung von 1787 um.⁵⁶

Für die französischen Verfassungsdiskussionen der Revolutionszeit ab 1789 wurde dagegen Rousseau zum Ideengeber, obwohl er sein Ideal eines demokratischen Souveräns nicht für einen Flächenstaat, sondern ausgehend von der homogenen Stadtrepublik Genf entwickelt hatte.⁵⁷ Nur in solchen überschaubaren Räumen schien es ihm möglich, die Volkssouveränität ungeteilt und damit richtig zu verwirklichen. Ein Gesellschaftsvertrag (*Du contrat social*, 1762) begründete diese als Herrschaft des allgemeinen Willens aller souveränen Bürger über sich selbst als Untertanen, bis hin zur Entscheidung über deren Leben und Tod. Die Gesetzgebung blieb die Kernkompetenz, die das souveräne Volk kontinuierlich versammelt wahrnehmen sollte, während es die täglichen

54 Antoine Furetière: Art. Pouvoir, in: ders.: Dictionnaire [sic] universel, contenant generalement tous les mots françois, Den Haag 1690,

55 Charles Louis Secondat de Montesquieu: L'esprit des lois, in: ders.: Œuvres complètes, Paris 1951, S. 225-995.

56 Vgl. unten den Beitrag von Céline Spector.

57 Jean-Jacques Rousseau: Du contrat social. Écrits politiques, Paris 1964, S. 347-470.

Geschäfte einer Regierung delegieren konnte. Rousseaus Ideal der direkten, partizipativen Demokratie verwarf das parlamentarische Repräsentativsystem, das die Souveränität entfremde. Damit wurde er zur Inspirationsfigur der Jakobiner um Robespierre und prägte vor allem die egalitäre Montagne-Verfassung von 1793, die wegen der Terrorherrschaft nie in Kraft trat, aber auf der republikanischen Linken stark nachwirkte.⁵⁸

Für das lange 19. Jahrhundert wurde die Souveränität damit zu einer Herausforderung, die sich in Frankreich und Deutschland in spezifischer Weise auf unterschiedlichen, aber verknüpften Ebenen stellte.⁵⁹

1. Beruhte die Staatlichkeit auf der – absoluten oder konstitutionellen – monarchischen Souveränität oder auf dem revolutionär-republikanischen Prinzip der Volkssouveränität?⁶⁰ Und wurde Letztere rein repräsentativ durch ein Parlament umgesetzt, oder erlaubte sie, wie in der Schweiz ab 1874, direktdemokratische Elemente?
2. Setzte die Souveränität nach französischem Modell das Prinzip von egalitären Bürgern zentralistisch um oder verband sie diese, wie in der deutschen Realität, föderalistisch mit dem Prinzip von unterschiedlich mächtigen, aber gleichrangigen Teilstaaten?
3. Bezog sich die Souveränität auf den Staat mit seinem möglicherweise sehr heterogenen Untertanenverband oder wohnte sie einer homogenen Nation inne, die sich anders als in Frankreich möglicherweise noch politisch bilden musste, so in der deutschen Einigungsbewegung oder im italienischen Risorgimento?
4. Inwiefern legitimierte die (innere) Volkssouveränität mit Menschen- und Bürgerrechten oder die (äußere) Staatssouveränität die Staatlichkeit?
5. Wie verhielt sich eine Nation, deren Souveränität in ihrer »Zivilisiertheit« begründet schien, zu den »barbarischen« Völkern, die gerade wegen ihrer vermeintlich vorstaatlichen Sozialstruktur für die imperialistische Beherrschung freigegeben schienen; und wie der Bürgerstatus in einer »zivilisierten« Nation, sei es als souveränes Volk oder als Herrschaftsverband, gegenüber dem Status von politisch unmündigen Untertanen?⁶¹

58 Vgl. unten den Beitrag von Yannick Bosc sowie Yannick Bosc: *Le peuple souverain et la démocratie. Politique de Robespierre*, Paris 2019.

59 Für einen Überblick aus deutscher Warte über die hier nur angedeuteten, vor allem völkerrechtlichen Fragenkomplexe Loh: *Völkerrechtliche Souveränität* (Anm. 7).

60 Dazu unten der Beitrag von Jasper Heinzen.

61 Dazu unten die Beiträge von Alain Chatriot und Jakob Zollmann.

6. Inwieweit beruhte die äußere, völkerrechtliche Souveränität auf dem monarchischen oder dem nationalen Prinzip, und wie wurde sie durch symbolische Kommunikation performativ vor Augen geführt?⁶² Wie beeinflussten sich die völkerrechtliche Theorie und ihre außenpolitische Praxis bei der Lösung konkreter neuer Probleme wie der internationalen Schifffahrt auf dem Rhein oder der Konstruktion eines nationalen Luftraums?⁶³

Während in Frankreich nach der kurzlebigen II. Republik (1848-51) ab 1873 die III. Republik das Prinzip der Volkssouveränität umsetzte, ging in Deutschland die Nationalstaatsbildung nach der gescheiterten Märzrevolution von souveränen Staaten aus, nicht von souveränen Bürgern. Das Kaiserreich von 1871 blieb ein föderalistisches Geschöpf der formal weiterhin souveränen deutschen Länder; erst ab 1919 ging die Souveränität mit der Weimarer Verfassung vom Volk aus.⁶⁴ Das provozierte Grundsatzdebatten, etwa zwischen Hans Kelsen und Carl Schmitt, der die Souveränität über den Ausnahmezustand definierte – und damit nicht mehr über die Legislative, sondern über die Exekutive.⁶⁵ Gleichzeitig hatte sich der demokratische Souverän in der Weimarer Republik stark vergrößert, seitdem die Frauen das Wahlrecht erhalten hatten. Diese umfassende Demokratisierung war nicht zuletzt die Folge des Ersten Weltkriegs, in dem die Männer enorme Verluste erlitten hatten und die Frauen in die umfassende Mobilisierung stark eingebunden worden waren. Das war in Frankreich ähnlich, wo aber die Frauen erst 1945, nach einem weiteren Weltkrieg, an den Wahlen teilnehmen durften.

Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs verloren die Habsburger nach 1806 zum zweiten Mal ein Imperium wegen des Prinzips der Souveränität. Aus dem k. u. k. Vielvölkerreich ging eine Reihe von kleinen und sprachlich relativ homogenen Nationalstaaten in Mitteleuropa hervor, zu denen sich aus den beiden anderen zerfallenen Kaiserreichen, dem deutschen und vor allem dem russischen, etliche weitere Territorien und Staaten gesellten. Während die Souveränität so von Imperien gleichsam nach unten auf die Ebene von Nationen verlagert wurde, realisierte der Völkerbund erstmals die seit dem 17. Jahrhundert diskutierten Pläne für

62 Dazu unten der Beitrag von Miloš Vec.

63 Dazu unten die Beiträge von Lennart Schmidt und Guido Thiemeyer sowie Benoît Vaillot.

64 Dazu unten der Beitrag von Dieter Grimm.

65 Vgl. außer Péter Techets Beitrag unten auch Michael Walter Hebeisen: Souveränität in Frage gestellt. Die Souveränitätslehren von Hans Kelsen, Carl Schmitt und Hermann Heller im Vergleich, Baden-Baden 1995.

einen internationalen Zusammenschluss von Staaten zur Friedenswahrung. Deren Souveränität wurde dadurch nicht in Frage gestellt. Für wesentliche Entscheidungen war Einstimmigkeit erforderlich, und in der Praxis erwies sich die Sanktionspolitik gegen Außenstehende als stumpfe Waffe, so beim italienischen Angriffskrieg gegen Abessinien. Selbst bei weniger gravierenden Problemen achteten die Nationalstaaten eifersüchtig darauf, keine Kompetenzen an den Völkerbund und mit ihm kooperierende Institutionen abzutreten.⁶⁶

Mit der Ächtung des Angriffskrieges im Briand-Kellogg-Pakt und der Charta der Vereinten Nationen (Art. 2,4) wurde jedoch eine zentrale außenpolitische Kompetenz des Souveräns, das *ius ad bellum*, eingeschränkt. Dessen Übertragung an den UNO-Sicherheitsrat blieb dagegen reine Theorie und verhinderte nicht die Blockbildung des Kalten Krieges. In dieser Konstellation suchte die atomare Großmacht Frankreich Spielräume zwischen den beiden Supermächten systematisch zu nutzen, während es gleichzeitig seine Kolonien und zuletzt auch die Departements in Algerien in die souveräne Selbstbestimmung entlassen musste.⁶⁷ Die Rhetorik von Größe (*grandeur*) und Souveränität stand fortan in einem Spannungsverhältnis zu der pragmatischen Suche nach Wegen, um die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten und Schwächen des Nationalstaats zu kompensieren. Das Dilemma zeigte sich früh bei der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, die Frankreich gleichermaßen 1952 initiierte wie 1954 liquidierte. Charles de Gaulle wie seine vorübergehenden kommunistischen Alliierten verteidigten dabei die unbeschränkte nationale Souveränität. Jean Monnet als Vorkämpfer der französischen Einbindung vertrat dagegen die Devise, dass man die Träger der Souveränität dazu bringen müsse, dass sie Souveränität abgaben. Manchmal gelang das, manchmal nicht. 2005 sollte sich die Konstellation von 1954 gleichsam wiederholen: Das französische Volk beerdigte den »Vertrag über eine Verfassung für Europa«, den eine europäische Kommission unter der Leitung des früheren französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing ausgearbeitet hatte.

Während die europäische Integration damit für Frankreich durch die Angst vor expliziten Verlusten von Souveränitätsrechten geprägt war und ist, erlaubte sie der Bundesrepublik Deutschland eher implizit, diese zusammen mit außenpolitischer Respektabilität zurückzugewinnen, obwohl sie – wie die Deutsche Demokratische Republik – seit dem Kriegsende und der Besatzung durch die Alliierten eine eingeschränkte

66 Dazu unten der Beitrag von Jonathan Voges.

67 Dazu unten der Beitrag von Bertrand Badie.

Souveränität lebte. Zwar versuchte die Sowjetunion schon 1954, die DDR durch eine Souveränitätserklärung aufzuwerten.⁶⁸ Das rechtfertigte aber ebenso wenig wie im Westen der Deutschlandvertrag von 1954 mit den Westalliierten, den ein Jahr danach ausgerufenen »Tag der Souveränität« zu feiern.⁶⁹ Gleichwohl wurden die beiden deutschen Republiken nicht nur innenpolitisch, sondern auch außenpolitisch sehr weitgehend handlungsfähig. Das schlug sich 1973 darin nieder, dass die DDR als 133. und die BRD als 134. Mitglied der UNO beitraten, die »auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder« (Art. 2,1) beruht. Gleichwohl führten erst die Wiedervereinigung und die formelle Beendigung des Krieges im 2+4-Vertrag dazu, dass Deutschland die »volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten« beanspruchen konnte. Bezeichnenderweise geschah dies aber nicht als Hauptergebnis am Anfang des Vertrags, sondern eher beiläufig in Art. 7,2.⁷⁰

3. Das erneuerte Interesse an der Souveränität im 21. Jahrhundert

Der Sonderstatus von BRD und DDR reiht sich ein in die vielen Beispiele dafür, dass Bodins staats- und völkerrechtliches Konzept oft unangemessen war, um die deutschen Verfassungsrealitäten zu beschreiben. Das galt für das Heilige Römische Reich ebenso wie für die Reichsverfassung von 1871, in der das Wort ebenso wenig vorkam wie im Grundgesetz von 1949. Bayern dagegen war laut seiner bis 1918 gültigen Verfassung souverän. Ähnlich sind gemäß der schweizerischen Verfassung von 1999 (Art. 3) die Kantone noch heute »souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist«. Für Bodin wäre eine solche Formulierung widersinnig gewesen, da eine beschränkte Souveränität keine ist. Aber sie verweist in den (mehrheitlich) deutschsprachigen Staaten darauf, dass ihre föderalistischen Strukturen einst weitgehend selbständige oder gar völkerrechtlich souveräne Kleinstaaten vereinen. Als sie sich zusammenschlossen, übertrugen sie entscheidende Souveränitätsrechte vor allem in der Außenpolitik von unten an übergeordnete Instanzen, einst an den Kaiser und nun an den Bund. In diesem föderalistischen Staatsverständnis wurde die Souveränität demnach nicht, wie in Frankreich, von oben und vom Zentrum her oktroyiert. So betrachtet, sind die deutschen Ländervertretungen bei der EU in Brüssel

68 Dazu unten der Beitrag von Ines Soldwisch.

69 Dazu unten der Beitrag von Dieter Gosewinkel.

70 Vgl. dazu den Beitrag von Christoph Möllers.

ein Abglanz früherer souveräner Herrlichkeit. Doch die französischen Regionen besitzen dort ebenfalls ihre Büros, und insgesamt gibt es rund 300 solcher Vertretungen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene in Brüssel.

Bedeutet dies, dass der souveräne Nationalstaat zwischen einer supra-nationalen EU und den historischen Regionen zerrieben wird?⁷¹ Und hat angesichts solcher Entwicklungen das Souveränitätskonzept als wissenschaftliche Kategorie ausgedient und verkommt zu einem tagespolitischen Schlagwort?⁷² Die Mitgliedstaaten überlassen der EU einzelne (wirtschaftliche) Kernkompetenzen dauerhaft, namentlich den Binnenmarkt, den Handel und die Währung, aber andere (noch) nicht, so Außenpolitik und Verteidigung, Erziehung oder – in der Pandemie 2020/21 besonders spürbar – das Gesundheitswesen. Zur Bezeichnung dieser historisch gewachsenen Realität gibt es etliche Vorschläge, von einer »multilevel-sovereignty« über »gemeinsame«, »gepoolte«/»gebündelte« oder »kooperative« bis hin zu »geteilter«, sektorieller oder subsidiärer Souveränität.⁷³

Die Rede von einer »Postsouveränität« breitete sich seit den 1990er Jahren aus, als die europäische Integration eine vermeintlich unwiderstehliche Dynamik entwickelte.⁷⁴ In den letzten Jahren ist nicht nur

71 Utz Schliesky: *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*, Tübingen 2004; Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten, hg. von Günter H. Roth, Bern und Wien 2008; Laurens J. Brinkhorst: *Staatliche Souveränität innerhalb der EU?*, Bonn 2010; Lando Kirchmair: *Europäische Souveränität? Zur Autonomie des Unionsrechts im Verhältnis zum Völkerrecht sowie den Mitgliedstaaten am Beispiel der Corona-Krise*, in: *Europarecht* 56, 2021, S. 28-39.

72 So Stephen D. Krasner: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, New Jersey 1999; *Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities*, hg. von Stephen D. Krasner, New York 2001; Heinhard Steiger: *Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende?*, in: *Der Staat* 41, 2002, S. 331-357.

73 Loh: *Völkerrechtliche Souveränität* (Anm. 7), S. 403; Thomas Cottier und André Holenstein: *Die Souveränität der Schweiz in Europa. Mythen, Realitäten und Wandel*, Bern 2021, S. 165-187, mit Verweis auf Neil Walker: *Late Sovereignty in the European Union*, in: *Sovereignty in Transition*, hg. von Neil Walker, Oxford und Portland 2003 (*Essays in European Law*, 11), S. 3-32; vgl. den Beitrag von Dieter Grimm unten.

74 J. Samuel Barkin und Bruce Cronin: *The State and the Nation. Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations*, in: *International Organization* 48, 1994, S. 107-130; Erhard Denninger: *Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität*, in: *Juristenzeitung* 55, 2000, S. 1121-1126; Neil MacCormick: *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 1999, und die Beiträge u. a. von ihm, Patrick Praet und Jüri Lipping in: *Sover-*

diese Tendenz in Frage gestellt worden, sondern auch die Annahme, dass der Integrationsprozess mit dem Souveränitätskonzept unvereinbar sei.⁷⁵ Wulf Loh hat festgehalten, dass eine verabsolutierte Vorstellung der Souveränität als Autarkie unhistorisch sei und, wenn überhaupt, nur von den imperialistischen Großmächten des späten 19. Jahrhunderts beansprucht werden konnte. Er unterscheidet im Anschluss an Stephen Krasner vier Verwendungsweisen des Begriffs. Die beiden, die in diesem Text im Vordergrund stehen, seien weiterhin relevant: völkerrechtliche Souveränität, welche die vollwertigen Mitglieder der internationalen Rechtsordnung anerkennt, und innere Souveränität als Ausdruck sowohl faktischer wie legitimer Herrschaft über ein Territorium mit Herrschaftsunterworfenen. Durch den Integrationsprozess zunehmend eingeschränkt seien dagegen die – in der politikwissenschaftlichen Definition – »westfälische« Souveränität, welche die Mitwirkung von externen Akteuren in den eigenen Entscheidungsstrukturen ausschließen soll, und die »Interdependenz-Souveränität« als faktische Kontrolle transnationaler Kommunikation, des Waren- und Personenverkehrs.⁷⁶

Wenn die »westfälische« und die »Interdependenz-Souveränität« ablehnen, so löst das in Frankreich größere Phantomschmerzen aus als in einem Deutschland, das zumindest im Westen mit der Teilentmündigung nach dem Zweiten Weltkrieg sehr gut zu leben lernte.⁷⁷ So hat die BRD wenig Lust, die finanziellen und politischen Kosten einer militärisch solide untermauerten Außenpolitik zu tragen, die für Frankreich die zentrale Voraussetzung dafür ist, dass das Land als globaler Akteur auftreten kann. Während die Politiker im Deutschen Bundestag als »duldsamer Souverän« erscheinen, sind es die Juristen des Bundesverfassungsgerichts, die prinzipientreu die Souveränität des deutschen Volkes verteidigen, wenn sie die Verhältnismäßigkeit bei der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten prüfen.⁷⁸ In Frankreich inszenieren sich dagegen Politiker in allen Lagern als Verteidiger der na-

eignty in Fragments. The Past, Present, and Future of a Contested Concept, hg. von Hent Kalmo und Quentin Skinner, Cambridge 2010.

75 François Frigot und Ester Bonadonna: *L'Europe et la souveraineté. Réalités, limites et perspectives*, Paris 2016.

76 Loh: *Völkerrechtliche Souveränität* (Anm. 7), S. 400-405, für die vier Formen der Souveränität S. 364-370, nach Krasner: *Sovereignty* (Anm. 72).

77 Als aktueller Überblick zu Frankreich Odile Tourneau: *La souveraineté à l'ère du néolibéralisme*, Paris 2022.

78 Deniz Alkan: *Der duldsame Souverän. Zur Haltung des Deutschen Bundestags gegenüber der rechtlichen Integration Europas*, Hamburg 2012; Robert Chr. van Ooyen: *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht zu Lissabon und Euro-Rettung*, Baden-Baden 2014.

tionalen Souveränität, wogegen der – allerdings nur zu einem Teil aus Fachjuristen zusammengesetzte – *Conseil constitutionnel* pragmatisch versucht, EU-konforme Lösungen umzusetzen.⁷⁹ Als Hypothese könnte man formulieren, dass die heutigen französischen Politiker die westfälische Souveränität des Staates so gegen außen wahren wollen, wie die früheren Monarchen sie ihnen anvertraut haben, während das deutsche Verfassungsgericht die innere Souveränität eines Volkes hochhält, das diese gegen Fürsten und Diktatoren nur sehr langsam und zu einem hohen Preis erlangt hat.

Die Rhetorik der Souveränisten auf der nationalistischen Rechten wie auf der jakobinischen Linken ist ein Grund dafür, dass das Wort in Frankreich nicht nur sehr präsent ist, sondern auch einen Gegenentwurf provoziert hat: die europäische Souveränität.⁸⁰ Mit ihr hat namentlich Emmanuel Macron nicht nur auf diese innenpolitische Gegnerschaft reagiert, sondern ebenso auf die zahlreichen äußeren Herausforderungen durch die Globalisierung. Stichworte sind die Flüchtlings- und Klimakrise, Brexit und Trump, der Rückzug der USA aus Europa und ihr Konflikt mit China etwa im Technologiebereich, die Pandemie sowie der Ukrainekrieg.

In seiner Sorbonne-Rede vom 26. September 2017 listete Macron programmatisch auf, wogegen sich sein Ansatz richte: Nationalismus, identitäre Bewegungen, Protektionismus, selbstbezogener Souveränismus (*souverainisme de repli*). Der einzige Weg, der unsere Zukunft sichere, sei die Neugründung eines souveränen, geeinten und demokratischen Europa. »Nur Europa kann ... echte Souveränität gewährleisten, d. h. unsere Fähigkeit, in der heutigen Welt so zu existieren, dass wir unsere Werte und Interessen verteidigen können.«⁸¹ Macron sprach 2017 von einer *refondation*, also einer Neu-Begründung, als ob es zuvor je ein souveränes, geeintes und demokratisches Europa gegeben hätte. Außerdem zielte er auf eine *souveraineté réelle*, also nicht nur auf einen metaphorischen Gebrauch. Damit meinte er eine Macht, die das einlösen kann, was sie verspricht und was die Betroffenen erwarten. In der Tradition der

79 Vgl. zu dieser Problematik Michel Fromont: Souveränität und Europa. Ein Vergleich der deutschen und französischen Verfassungsrechtsprechung, in: Die Öffentliche Verwaltung 12, 2011, S. 457-465, sowie ders.: Souveränität, Verfassung und Europa. Ein Vergleich der deutschen und französischen Perspektive, Bonn 2011.

80 Vgl. hierzu die Beiträge von Christian Lequesne und Salih Bora zur französischen Perspektive und zur deutschen von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet.

81 Die Zitate sind übersetzt aus <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

pragmatischen französischen Internationalisten ging er davon aus, dass Frankreich allein diese Erwartungen nicht erfüllen kann, sondern dafür auf eine föderal strukturierte Macht der EU angewiesen ist.

Die oft auch als »strategisch« bezeichnete Souveränität ist gleichsam das Ergebnis einer Suche, auf welcher Ebene Politik unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts noch autonom gestaltet werden kann. Wenn Macron von »notre souveraineté face aux grands défis de la mondialisation« sprach, dann sollte Europäisierung gleichsam die Globalisierung und ihre bedrohlichen Mächte wieder einfangen. An die Stelle eines unrealistischen *Make France great again* trat ein *Make Europe finally great*, damit dieses Europa sich über die gefährvolle Umwelt erheben kann. So verstanden, lässt sich *souveraineté* am besten mit »uneingeschränkte Handlungsfähigkeit« übersetzen. Zugleich bezieht sich Macrons semantisches Feld sehr stark auf den Schutz. Dazu gehören außer *protection* Wörter wie *rassurer* (bestärken) und *résister* (widerstehen), *résilience* (Widerstandskraft), *indépendance* (Unabhängigkeit), *autonomie* und *autarcie*, aber auch *investissement commun* oder *capacité d'action commune* (gemeinsame Handlungsfähigkeit).

Im französischen öffentlichen Raum werden laufend neue Adjektive und damit Bereiche mit *souveraineté* kombiniert, etwa *industrielle* oder *alimentaire*. Diese Versorgungssicherheit durch »Nahrungssouveränität« legitimiert umstrittene Entscheidungen wie diejenige von 2020, Neonicotinoide vorübergehend wieder zuzulassen, die Rote Bete schützen, aber Bienen schädigen. Besonders prominent wurden im Gefolge des Ukrainekriegs die *souveraineté stratégique* oder *énergétique*, aber auch im Weltall. Der Präsidentenberater Clément Beaune fasste die Botschaft 2022 zusammen mit den Worten, Europa könne nur durch Unabhängigkeit in Energie, Sicherheit und Ernährung eine Macht sein.⁸²

In Macrons Präsidentschaftskampagne waren solche Begriffsbildungen allgegenwärtig, die ihn nicht zuletzt dank dem französischen Vorsitz im EU-Ministerrat als Feldherren an allen Krisenfronten ausweisen sollten.⁸³ In seiner programmatischen Rede vor dem EU-Parlament in Straßburg, am 19. Januar 2022, versprach Macron, dass die EU die Souveränität und damit die Freiheit aller europäischer Staaten verteidigen werde, die im Zentrum des europäischen Projekts stehe. Ausgerechnet vor dem

82 Clément Beaune in Olivier Faye: »En pleine guerre en Ukraine, Emmanuel Macron s'accroche à la «souveraineté européenne»« in: *Le Monde*, 12. März 2022, S. 15.

83 Magdalena Pistorius: *La souveraineté au cœur de la vision pour l'Europe d'Emmanuel Macron*, 25. Januar 2022; <https://www.euractiv.fr/section/election-presidentielle-2022/news/la-souverainete-au-coeur-de-la-vision-pour-leurope-demmanuel-macron/> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

EU-Parlament erwähnte Macron nur die einzelstaatliche, nicht aber die europäische Souveränität.⁸⁴ Gemeint war damit vor allem die territoriale Unversehrtheit der Ukraine, an deren Grenzen Wladimir Putins Russland seine Truppen aufgestellt hatte. Nach dem russischen Angriff einen Monat später stand unvermittelt die militärische Verteidigung im Vordergrund. Macron erklärte, Europa müsse den Preis für den Frieden, die Freiheit, die Demokratie bezahlen und mehr in Verteidigung und Energie investieren, um von anderen Kontinenten weniger abhängig zu sein: »en d'autres termes devenir une puissance plus indépendante, plus souveraine«. Wer die Wortprägung Bodins ernst nimmt, wird sich am Komparativ »souveräner« stoßen: Entweder man ist souverän oder man ist es nicht, aber man kann nicht mehr oder weniger souverän sein.

Dass Macron *souverain* weitgehend synonym für »unabhängig« benutzt, mag erklären, weshalb das Wort im öffentlichen Raum Frankreichs viel stärker präsent ist als »souverän« in Deutschland.⁸⁵ Dort ist es tendenziell ein Fremdwort und Fachbegriff geblieben, sofern es nicht gar als Reminiszenz aus dem Zeitalter von Nationalismus und Chauvinismus Ablehnung weckt. Bei den Konnotationen gibt es auch sonst signifikante Unterschiede, wie eine IPSOS-Umfrage zeigt, welche die Friedrich-Ebert-Stiftung mit der Fondation Jean Jaurès 2021 publizierte. Über 50 Prozent der Franzosen sahen die Wendung »europäische Souveränität« als widersprüchlich an, weil allein die Nation souverän sei. In Deutschland waren 73 Prozent der entgegengesetzten Meinung: Die europäische und die nationale Souveränität seien komplementär.⁸⁶ Eine andere Umfrage zeigte Ende 2022, dass sich mit den Krisen das generell hohe Bedürfnis nach »mehr Souveränität« verschob: 76 Prozent erwarteten dies von Frankreich, und nur 62 Prozent von der europäischen Souveränität, nachdem 2020 beide Optionen noch fast gleichauf gewesen waren (70 bzw. 66 Prozent).⁸⁷ Die Souveränitätserwartungen wurden also zunehmend renationalisiert, was sich auch in der französischen Regierungspolitik abbildete. Sie reklamierte zusehends Souveränität nicht nur für Europa, sondern auch für Frankreich alleine, etwa durch rein französi-

84 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/01/19/discours-du-president-emmanuel-macron-devant-le-parlement-europeen> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

85 Allerdings ist laut Philippe Escande: *Le fragile retour en grâce de la souveraineté*, in: *Le Monde*, 15. Dezember 2022, S. 19, *souveraineté* auch in Frankreich relativ neu in der Umgangssprache und außer bei den Rechtsextremen noch wenig vertraut.

86 Gilles Finchelstein und Thomas Manz: *Europäische Souveränität. Analysen zu einer Umfrage*, Paris 2021; <https://paris.fes.de/de/aktuell/default-4378aer128b> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

87 Escande (Anm. 85).

sche Produktionsketten für Elektromobile oder Wind- und Sonnenenergie.⁸⁸

Während die Bundeskanzlerin Angela Merkel Präsident Macrons Plädoyer für eine europäische Souveränität kaum aufgriff, tat dies ihr Nachfolger Olaf Scholz besonders deutlich in seiner Rede vom 27. Februar 2022 zur »Zeitenwende« nach dem russischen Angriff auf die Ukraine: »Die Herausforderung besteht darin, die Souveränität der Europäischen Union nachhaltig und dauerhaft zu stärken.«⁸⁹ In seiner ebenfalls programmatischen Rede vom 29. August 2022 in der Prager Karls-Universität erwähnte Scholz Frankreich allenfalls beiläufig und nutzte nun seinerseits den Komparativ, als er sich dem Ruf »nach einer stärkeren, souveräneren, geopolitischen Europäischen Union« anschloss, »die ihren Platz in der Geschichte und Geografie des Kontinents kennt und stark und geschlossen in der Welt handelt«. Wie Macron wollte Scholz nun »groß denken« und nannte entsprechend zahlreiche und ambitionöse Bereiche von der Aufrüstung über die Digitalisierung bis zum Zugang zum All. »Wann, wenn nicht jetzt, schaffen wir ein souveränes Europa, das sich in einer multipolaren Welt behaupten kann?«⁹⁰

Als Scholz und Macron in der Sorbonne gemeinsam der 60 Jahre Elysée-Vertrag gedachten, bezeichnete der französische Präsident ihre beiden Universitätsreden von 2017 und 2022 als Beiträge zum selben Projekt: der Stärkung der *souveraineté européenne*. Der Bundeskanzler folgte nun weitgehend der französischen Argumentation: »Europäische Souveränität bedeutet gerade nicht, nationale Souveränität aufzugeben oder sie zu ersetzen, sondern, sie zu erhalten und zu stärken in einer sich rasant verändernden Welt«. Sie bündle und stärke die Kräfte dort, wo der Nationalstaat an Durchsetzungskraft eingebüßt habe.⁹¹ Souveränität bedeute, so ergänzte Macron, das Schicksal in den eigenen Händen zu halten. In diesem Sinn seien Deutschland und Frankreich Pioniere und

88 Vgl. Le Monde, 16. Februar 2021, zu U-Boot-Drohnen Elise Vincent: »La France veut développer sa souveraineté sur les fonds marins«, in: Le Monde, 15. Februar 2022.

89 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

90 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

91 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-des-60-jahrestages-der-unterzeichnung-des-%C3%A9lys%C3%A9e-vertrages-am-22-januar-2023-in-der-sorbonne-2159840> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

einer der Lebensbäume der europäischen Souveränität.⁹² Der Deutsch-französische Ministerrat fasste ebenfalls beim Jubiläum des Elysée-Vertrags zusammen, was gegenwärtig in erster Linie als »Grundlage für eine echte europäische Souveränität« gelten kann:

eine starke Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, Stärkung der europäischen Verteidigung, eine starke Industrie-, Technologie- und Digitalpolitik, wirtschaftliche Stärke, Energiesicherheit, Übergang zu einer grünen Wirtschaft und Konsolidierung des europäischen Demokratiemodells.⁹³

Angesichts solcher Deklamationen bleibt für die Zukunft offen, ob die europäische Souveränität einen institutionellen Rahmen erhalten soll und wie dieser aussehen könnte. Führt sie zu einem bundesstaatlichen Projekt?⁹⁴ Der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer hatte dafür bereits im Jahr 2000 die »Souveränitätsteilung« zwischen Föderation und Nationalstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip vorgeschlagen.⁹⁵ In Frankreich wecken solche Vorschläge grundsätzliche Vorbehalte, da sie als »Souveränität ohne Volk« gedeutet werden.⁹⁶ Tatsächlich entbehren die Vorstellungen der französischen Regierung über eine europäische Staatsbürgerschaft (*citoyenneté*) jeglicher Hinweise auf die politischen Rechte dieser Bürger.⁹⁷ Grundsätzlich sind Macrons Appelle an die europäische Souveränität in seiner zweiten Amtszeit deutlich seltener geworden, der Rekurs auf die nationale Souveränität dagegen häufiger, während es unter Scholz in Deutschland eher umgekehrt ist.

Möglicherweise ist in beiden Ländern das Bewusstsein für die Untiefen und Fallstricke gewachsen, wenn Politiker die staatsrechtliche Terminologie auf die EU übertragen. Wer entscheidet in einem souveränen Europa über den Einsatz der Armee und der *Force de frappe*, wer hat

92 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/01/22/celebration-du-60eme-anniversaire-du-traite-de-leysee-a-la-sorbonne> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

93 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/01/22/gemeinsame-erklarung-deutsch-franzosischer-ministerrat.de> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

94 Vgl. dazu den Beitrag von Céline Spector unten sowie Céline Spector: *No demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Paris 2021; von der deutschen Seite her etwa Ulrike Guérot: *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, Bonn 2016.

95 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-fischer-808150> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

96 François-Xavier Bellamy (Les Républicains) in Faye: *En pleine guerre en Ukraine* (Anm. 82), S. 15.

97 Clément Beaune und Marlène Schiappa: »Il est temps de donner plus de consistance à la citoyenneté européenne«, in: *Le Monde*, 20. Januar 2022, S. 8.

den festen Sitz im UNO-Sicherheitsrat inne? Wenn man stattdessen gemischte Modelle mit geteilter Souveränität vorschlägt, welche Zuständigkeiten liegen dann bei der EU, welche beim Nationalstaat oder gar bei dessen Regionen? Und wer entscheidet über diese Zuordnungen? Die Lektion der Frühen Neuzeit hat gezeigt, dass die Souveränität ein so wirkmächtiges und auch gefährliches Konzept ist, dass derjenige, der sie im Mund führt, die möglichen Konsequenzen frühzeitig abwägen sollte. Der Begriff beschreibt kaum je Verfassungsrealitäten, für die er selten wirklich passt, als vielmehr ein Ziel politischer Herrschaft, nämlich diese selbst zu intensivieren und auszudehnen, oft ohne Rücksicht auf die Verlierer solcher historischer Prozesse.⁹⁸ Deshalb empfiehlt es sich, Rainer Maria Kiesows fulminante Warnung im Kopf zu behalten, dass jedes Konzept von Souveränität auf Überwältigung, ja auf Vernichtung hinauslaufe.⁹⁹ Dennoch gibt es, mit Francis Cheneval, gute Gründe für rationale Bürger und Bürgerinnen, Souveränität dann anzuerkennen, wenn die Gewalt eines Rechtsstaats sie vor anderen Gewalten beschützt.¹⁰⁰

98 Vgl. unten die Schlussbemerkungen von Thomas Mergel und ders.: Staat und Staatlichkeit in der europäischen Moderne, Göttingen 2022.

99 Vgl. außer Rainer Maria Kiesows Beitrag unten auch Pierre Dardot und Christian Laval: *Dominer. Enquête sur la souveraineté de l'État en Occident*, Paris 2020.

100 Vgl. den Beitrag von Francis Cheneval unten.