

Staat ohne Souveränität

Die Bundesrepublik Deutschland¹

DIETER GOSEWINKEL

1969 erschien eine Schrift, deren Titel aufhorchen ließ: *Land ohne Souveränität*.² Helmut Rumpf, Staatsrechtler und Diplomat, gestand in seiner Intervention der Bundesrepublik lediglich den Status eines »abhängigen Staates besonderer Art« zu.³ Mit seinem Text stieß er hinein in das sich formierende *juste milieu* einer öffentlich vorgetragenen Überzeugung, die CDU- und SPD-geführte Bundesregierungen miteinander verband. Gemäß diesem Konsens war die Bundesrepublik Deutschland ein souveräner Staat. Rumpfs Kritik an diesem Selbstverständnis fand Widerspruch.⁴ Seine Argumente wie jene seiner Gegner kennzeichnen eine Debatte, die die – alte – Bundesrepublik über die vier Jahrzehnte ihres Bestehens von 1949 bis 1989 begleitete. War die Bundesrepublik souverän oder nicht? – eine Frage, die sich analog für die 1949 gegründete DDR stellte.⁵

Da durch die politische Debatte auch der Begriff der Souveränität selbst in Streit geriet, gilt es zunächst, einen begrifflichen Maßstab als Ausgangspunkt zu gewinnen. Sodann werden die Knotenpunkte der rechtlichen und politischen Entwicklung behandelt, an denen sich die Frage nach einer Souveränität der Bundesrepublik stellte, bevor bilanzierend auf die Aussagekraft des Souveränitätsbegriffs eingegangen wird.

I. Begriff

Der Begriff der Souveränität ist maßgeblich durch das Recht geformt und historisch erheblichen Wandlungen unterworfen. Deshalb wähle ich als Ausgangspunkt eine rechtstheoretische und eine begriffsgeschichtliche Perspektive.

- 1 Dieser Beitrag behält, leicht überarbeitet, die knappe, pointierte Form des auf Thesen angelegten Vortrags bei.
- 2 Helmut Rumpf: *Land ohne Souveränität*, Karlsruhe 1969 (zitiert nach der 2. erw. Auflage Heidelberg 1973).
- 3 Ebd., S. 37, S. 56, S. 141.
- 4 Wilhelm Wengler: Fremdsprachen und Juristen, in: *JuristenZeitung* 25, Tübingen 1970, S. 229.
- 5 Siehe dazu den Beitrag von Ines Soldwisch in diesem Band.

Der Rechtstheoretiker und Staatsrechtler Hans Kelsen, ein bekennender Kritiker des Souveränitätskonzepts, fasste es prägnant zusammen: Die »geläufigste« Auffassung von Souveränität in der neueren Literatur sei »die Eigenschaft des Staates [...], derzufolge dieser – dem ursprünglichen Sinn des Ausdruckes *superanus* entsprechend – als höchste Macht oder Ordnung menschlichen Verhaltens zu gelten habe«. Zumindest werde darunter aber »die höchste Autorität im Bereich des Rechts verstanden [...], also eine Macht oder Ordnung, die keiner höheren Rechtsordnung unterworfen ist.«⁶

Reinhart Koselleck historisierte demgegenüber von Beginn an das rechts- und staatsrechtliche Prinzip der Souveränität. Er ging aus von den »alten Kriterien der Souveränität«, also »letzte Entscheidungsfähigkeit nach innen und unabhängige Handlungsfähigkeit nach außen«. Hinsichtlich des Sprachgebrauchs in Deutschland schränkt er jedoch ein: »Es war ein Zukunfts- und Zielbegriff, dem nur selten, am ehesten vielleicht in Preußen, die Wirklichkeit entsprach.«⁷ Beide Autoren, ob sie nun von einem Prinzip oder einem »Zielbegriff« her argumentieren, gehen davon aus, dass der Begriff, um Sinn zu bewahren, in seinem Kern auf Superiorität ausgerichtet ist, wie Helmut Quaritsch es definiert: auf »Unabhängigkeit nach außen und ›*summa potestas*‹ nach innen.«⁸

2. Knotenpunkte der Entwicklung, 1945-1989

Der Übergang vom Kriegs- zum Friedenszustand 1945 demonstrierte, was die Übernahme einer souveränen Letztentscheidungsmacht bedeutet. Sie erfolgte durch die siegreichen vier Alliierten, die am 5. Juni 1945 mit einer Erklärung die »oberste Regierungsgewalt in Deutschland« (»*supreme authority*«) übernahmen. Entscheidend war die Formulierung:

Deutschland, das für den Krieg verantwortlich ist, ist nicht mehr fähig, sich dem Willen der siegreichen Mächte zu widersetzen. Dadurch ist die bedingungslose Kapitulation Deutschlands erfolgt, und Deutsch-

6 Hans Kelsen: Souveränität, in: Wörterbuch des Völkerrechts, hg. von Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin 1962, S. 278-285; hier S. 278.

7 Reinhart Koselleck: Art. Staat und Souveränität, Vorbemerkung, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Stuttgart 1990, S. 1-4; hier S. 3.

8 Helmut Quaritsch: Souveränität, in: Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 9, hg. von Joachim Ritter und Karlfried Gründer, Basel 1995, S. 1104-1109; hier S. 1106.

land unterwirft sich allen Forderungen, die ihm jetzt oder später auferlegt werden.⁹

Dies bezeugte, dass die höchste alliierte anstelle der höchsten deutschen Entscheidungsgewalt getreten war und Deutschland fortan unter Besatzungsherrschaft stand. Damit war klar, dass Deutschland als Ganzes keinerlei Anspruch auf Souveränität mehr besaß. Entsprechend setzten unmittelbar mit der Rekonstruktion politischer Institutionen, die von Deutschen getragen waren, politische und wissenschaftliche Bemühungen ein, diesen neuen Zustand rechtsbegrifflich zu fassen und – meist damit zusammenhängend – auf seine Änderung hinzuwirken. Unter dem Rubrum »Zur Rechtslage Deutschlands« setzte ab 1947 eine vor allem national geführte Debatte ein, deren Hauptstoßrichtung dahin ging, ungeachtet der Niederlage und Besetzung den ungebrochenen Fortbestand eines deutschen Staats, ja des Deutschen Reiches, zu begründen. Dabei stand der Begriff Souveränität – nicht zuletzt angesichts der offenkundigen Superiorität der Besatzungsmächte – zunächst nicht im Vordergrund. Doch es ging um seine Hauptvoraussetzung, die Existenz einer deutschen Staatlichkeit. Die Intensität und Fülle der staatsrechtlichen Publikationen standen in umgekehrtem Verhältnis zur politischen Macht der Deutschen. Die Auseinandersetzung um die Rechtslage Deutschland legte, wie Michael Stolleis es nannte, eine »offene Wunde« frei, die mit immer neuen Argumenten und Rechtskonstruktionen geschlossen werden sollte.¹⁰ Bis zur deutschen Wiedervereinigung 1990 hielt diese Auseinandersetzung ununterbrochen an. Sie beschäftigte neben der Staatsrechtslehre, den deutschen Staatsorganen und alliierten Administrationen auch das Bundesverfassungsgericht und ergriff die politische Öffentlichkeit insgesamt. In Ermangelung politischer Macht auf deutscher Seite vollzog sich die Auseinandersetzung im Medium des Rechts, dessen Argumente die Politik überzeugen, binden und letztlich bestimmen sollten. Hinter den rechtlichen Argumenten stand ein elementar nationalpolitisches Streben nach Selbstbehauptung und Gleichachtung. Der sozialdemokratische Rechtspolitiker Adolf Arndt formulierte dies im Jahr 1947 über Parteigrenzen hinweg repräsentativ für die

9 Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik (vom 5. Juni 1945), Präambel.

10 Michael Stolleis: *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. IV. *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945-1990*, München 2012, S. 37.

große Mehrheit der Staatsrechtslehre, als er die Besatzungsmächte vor »Deutschenfeindschaft« sowie einem unter Deutschen um sich greifenden »Rechtsdefätismus« angesichts der Unterwerfung unter Besatzungsherrschaft warnte.¹¹

Mit der Konstituierung der drei Westzonen als politischer Einheit und der Schaffung des Grundgesetzes 1949 begann sich erstmals neben der Frage der Staatlichkeit eines neuen deutschen Weststaats auch die seiner Souveränität zu stellen: Zunächst negativ, denn mit dem Besatzungsstatut und der »Genehmigung« des Grundgesetzes bekräftigten die drei Westalliierten zugleich die Beibehaltung der »obersten« bzw. »vollen« Gewalt.¹² Das veranlasste den konservativen Staatsrechtler Werner Weber zum Verdikt: »Für eine aus eigener Macht und Verantwortung vollzogene, also souveräne Entscheidung des Volkes über Art und Form seiner politischen Existenz war hier kein Boden bereitet.«¹³ Bundeskanzler Adenauer kam den alliierten Plänen einer militärischen und ökonomischen Westintegration der Bundesrepublik im Gegenzug zu Lockerungen des Besatzungsregiments entgegen. Deswegen sah er sich wenig später dem ätzenden Vorhalt des SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher ausgesetzt, er sei der »Kanzler der Alliierten«.¹⁴ Die extreme Rechte legte den Finger in dieselbe Wunde, indem sie von einem »besetzten Land« sprach. Demgegenüber bemühten sich die herrschenden staatlichen Organe um eine Neuaufnahme des Souveränitätsbegriffs. Das Bundesverfassungsgericht ging in einem seiner ersten Urteile davon aus, dass das Grundgesetz, ursprünglich gedacht als »Organisationsstatut eines besetzten Landes«, schließlich doch »die Gestalt der Verfassungsurkunde eines souveränen Staates angenommen habe«.¹⁵ Bundeskanzler Adenauer hegte seinerseits die Vorstellung, durch seine Politik »Schritt für Schritt die Souveränität der Bundesrepublik zu erlangen«.¹⁶

Die beiden Auffassungen stießen 1952 bis 1954 in einer rechtlich-politischen Auseinandersetzung aufeinander, die als »Kampf um den Wehr-

11 Dieter Gosewinkel: Adolf Arndt. Die Wiederbegründung des Rechtsstaats aus dem Geist der Sozialdemokratie, 1945-1961, Bonn 1991, S. 146 f.

12 Zu Besatzungsstatut und Genehmigungsschreiben siehe Rumpf: Land ohne Souveränität (Anm. 2), S. 10.

13 Werner Weber: Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz, Göttingen 1949, S. 8.

14 Protokolle der Sitzungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, 18. Sitzung (24./25. II. 1949), S. 525.

15 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, B. I, S. 351 (»Petersberger Abkommen«), 368.

16 Zitiert bei Rumpf (Anm. 2), S. 4; Konrad Adenauer: Erinnerungen, Bd. I, Stuttgart 1965, S. 463.

beitrag« und die Westintegration fundamentale Bedeutung für die staatliche Entwicklung der Bundesrepublik erlangte. Auf der einen Seite standen die Gegner einer Wiederbewaffnung im Rahmen des westlichen Militärbündnisses mit dem zentralen Argument, diese zementiere die Teilung Deutschlands und widerspreche dem Gebot, einen souveränen deutschen Gesamtstaat wiederherzustellen. Auf der anderen Seite setzten die Regierungsparteien darauf, den Alliierten durch die Wiederbewaffnung entgegenzukommen, deren einseitige Besatzungsherrschaft in bilaterale vertragliche Vereinbarungen umzuwandeln und damit die Entscheidungsgewalt der Bundesrepublik herzustellen, die zunehmend »Souveränität« genannt wurde. Mit erkennbarer Genugtuung begrüßte deshalb der Rechtsberater der Bundesregierung, der Völkerrechtler Wilhelm Grewe, den 1955 in Kraft tretenden »Deutschlandvertrag«, den die drei Westalliierten 1952 mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hatten und der unter anderem das Besatzungsstatut ablöste.¹⁷ Dieser Vertrag könne, laut Grewe, mit seiner zentralen Aussage, die Bundesrepublik werde nunmehr »die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten haben«, nur »als Aufgabe der Obersten Gewalt durch die Westalliierten« und damit als Beleg dafür verstanden werden, dass die BRD die Souveränität zurückerlangt habe.¹⁸ Die im Parlament unterlegene SPD ließ sich davon nicht beeindrucken und verweigerte die Teilnahme an dem vom Bundeskanzler 1955 proklamierten »Tag der Souveränität«. Die SPD beharrte darauf, dass der einzige Staat auf deutschem Boden der laut Grundgesetz wiederherzustellende gesamte deutsche Staat sei. Vor allem aber verwies sie auf die Rechte, die sich die Alliierten in Art. 2 und 5 des Vertrages vorbehalten hatten: Damit »behielten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes« sowie »in Bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften«.¹⁹

Diese Vorbehalte blieben fortan der rechtliche Dreh- und Angelpunkt jeder Argumentation, welche die »Souveränität« der Bundesrepublik Deutschland bestritt. Schon nach dem Wortlaut des Vertrages »behielten« die Drei Mächte insoweit ihre vorausliegenden Rechte aus der Besatzungsherrschaft bei, wenn sie auch nominell das »Besatzungsregime«

17 Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, Bundesgesetzblatt 1955 II, S. 305-320, Art. 1, Abs. 2.

18 Wilhelm Grewe: Souveränität der Bundesrepublik, in: Archiv des öffentlichen Rechts 89 (1955/56), S. 231-240; hier S. 234.

19 Art. 2 Satz 1 und Art. 5 Abs. 2 Satz 1 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten.

beendeten. Wenn es um die elementaren alliierten Interessen, nämlich um »Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands« und die Sicherheit der alliierten Truppen ging, besaß die Bundesrepublik keine volle und oberste Entscheidungsgewalt, auch wenn sie alle anderen Hoheitsrechte erlangt hatte. Zwar hatten die drei Alliierten mit dem Besatzungsregime den Umfang der Ausübung ihrer Souveränitätsrechte in Bezug auf die Bundesrepublik zurückgenommen, doch hatte diese dadurch noch nicht eigene Souveränität gewonnen.

Dieser Zustand änderte sich auch dann nicht grundlegend, als die Bundesrepublik mit der Verabschiedung einer Notstandsverfassung 1968 die alliierten Vorbehalte hinsichtlich der Sicherheit ihrer Streitkräfte wie im Deutschlandvertrag vorgesehen zum Erlöschen brachte.²⁰ Den Kontext bildeten öffentliche Proteste gegen den »Hegemon« USA, dessen »Imperialismus« und Kriegsführung in Vietnam. Damit war zwar ein weiteres Stück innere, deutsche Entscheidungsgewalt im Hinblick auf die Sicherung aller im westdeutschen Staat stationierten Streitkräfte gewonnen, doch blieb der grundlegende Vorbehalt der Westalliierten bestehen, dass sie für die Entscheidungen in »Bezug auf Deutschland als Ganzes« zuständig blieben. Dieser war nur der signifikanteste Ausdruck eines tieferliegenden Netzes verbliebener besatzungsrechtlicher Vorbehaltsrechte, die die Alliierten insbesondere im Hinblick auf die Stationierung ihrer Truppen beanspruchten. Französische und englische Stimmen spielten »gelegentlich auf die besatzungsrechtliche Restbasis an.«²¹ Diese ließ sich Frankreich nach seinem Ausscheiden aus der militärischen NATO-Struktur 1966, mit Wirkung auch für die zwei anderen Westalliierten, von der Bundesrepublik ausdrücklich vertraglich bestätigen.²²

Die politisch ambivalente Bedeutung der alliierten Souveränitätsbeschränkung wurde im Rahmen der Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel 1969-1974 deutlich. Die Bundesregierung war sehr darauf bedacht, die vertraglichen Neuregelungen sorgfältig mit den drei Westalliierten abzustimmen, die eben nicht nur Vorbehalts-, sondern auch Schutzmächte waren.²³ Obwohl die Regierung nun neu von der SPD geführt wurde, bezweifelte sie weder die Qualität der Bundesrepublik, noch der DDR als Staat. Doch bedeutete aller Zuwachs an internationa-

20 Anna Bettina Kaiser: Ausnahmeverfassungsrecht, Tübingen 2020, S. 167, S. 171.

21 Rumpf: Land ohne Souveränität (Anm. 2), S. 23.

22 Dazu eingehend Axel Sauder: Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik. Die Doppelfunktion der französischen Truppen in Deutschland, in: »... die volle Macht eines souveränen Staates ...«, hg. von Helga Haftendorn und Henning Riecke, Baden-Baden 1996, S. 159-185; hier S. 176 und S. 184.

23 Rumpf (Anm. 2), S. 127.

ler Reputation und außenpolitischer Unabhängigkeit, den die Friedenspolitik und die Aufnahme in die Vereinten Nationen der Bundesrepublik eintrugen, noch nicht deren Souveränität. Hinsichtlich dieses grundsätzlichen Defizits an Souveränität blieben die DDR und die Bundesrepublik Deutschland einander bis zur Wende 1989 ähnlich.²⁴ Allerdings unterwarf die Sowjetunion die außenpolitische Handlungsfähigkeit der DDR stärkeren Einschränkungen als sie die Bundesrepublik von Seiten der drei Westalliierten erfuhr. Die Bundesrepublik konnte zudem – im Unterschied zur DDR – gegen diese Beschränkung öffentlichen Protest artikulieren. Dies geschah in einem neuen politischen Grundsatzkonflikt der achtziger Jahre. Im Streit um die Stationierung von Massenvernichtungswaffen auf dem Boden der Bundesrepublik protestierten deren Gegner gegen das »Souveränitätsdefizit« der Vorbehaltsrechte und forderten ein eigenständiges Handeln der bundesdeutschen Staatsorgane.²⁵

3. Bilanz

Erst 1990 erlangte das wiedervereinigte Deutschland im Gefolge des 2+4-Vertrages von BRD und DDR mit den vier Siegermächten die »volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten«.²⁶ Die Vertragsparteien griffen wohl deshalb zu der Tautologie »volle Souveränität«, um gegenüber der »vollen Macht eines souveränen Staates« von 1955 einen klaren Zugewinn zu deklarieren. Im Umkehrschluss hieß dies, dass der Deutschlandvertrag eben keine »volle Souveränität« bedeutet hatte. Den dem Wortgebrauch von Souveränität inhärenten Deutungskampf spiegelte auch die überaus variantenreiche Terminologie, die vor 1990 den rechtlich-politischen Status der Bundesrepublik einfangen sollte: Die Rede war von »begrenzter«, »relativer«, »partieller«, »quasi«- und »beinahe«-Souveränität oder auch von »Teilsouveränität«, »semi-sovereignty«²⁷

24 Vgl. dazu Ines Soldwisch in diesem Band.

25 Wolfgang Däubler: Stationierung und Grundgesetz, Hamburg 1982, S. 120; Dieter Deiseroth: Stationierung amerikanischer Atomwaffen – begrenzte Souveränität der Bundesrepublik, in: Kritische Justiz 16, 1983, S. 1-21; hier S. 11, der jedenfalls die Stationierung von Nuklearwaffen aufgrund des Nato-Doppelbeschlusses von 1979 nicht von den Vorbehaltsrechten gedeckt sieht.

26 Gesetz zu dem Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, BGBl. 1990 II, S. 1317, Art. 7 Abs. 2 (»pleine souveraineté«, »full sovereignty«).

27 Peter Katzenstein: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-sovereign State, Philadelphia 1987, S. 371.

bis hin zur »sektoral begrenzte[n] Nichtsouveränität«. ²⁸ In der Unsicherheit der Begrifflichkeit erweist sich die Verlegenheit in der Sache. Ein Begriff, der von seinem Ursprung her auf Fülle, Letztgültigkeit und Suprematie angelegt ist, versagt sich der Relativierung. Wer ihn dennoch relativiert, versucht die reale Schwäche mit dem starken Legitimitätsanspruch zu verdecken, der der »Souveränität« innewohnt. Das Ergebnis ist ein schiefes Abbild der Wirklichkeit.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Beispiel für die Dissoziation zweier Begriffe, die seit dem 17. Jahrhundert immer zusammen gedacht worden waren, ja, sich gegenseitig bedingen: Staat und Souveränität. Die – alte – Bundesrepublik war ein Staat ohne Souveränität. Als sie 1990 die Souveränität erlangte, verstärkte sie zugleich im Rahmen der intensivierte europäischen Integration rechtliche Bindungen, die wesentlichen Verzicht auf den Primat der eigenen, deutschen Rechts- und Entscheidungsmacht mit sich brachten. Als somit die Souveränität als »Zielbegriff« – im Sinne Kosellecks – seiner Verwirklichung greifbar nahe erschien, galt er für den Agenten seiner Verwirklichung, den geeinten deutschen Staat, nicht mehr als das letztgültige Ziel. Der Zielbegriff selbst war ein *moving target* geworden.

Dies alles legt nahe, den Begriff Souveränität nicht mehr als analytischen Begriff zu verwenden oder, wenn überhaupt, ihn als eine kritisch zu befragende politische Selbstbezeichnung aufzufassen. Das wurde in der wissenschaftlichen Literatur und Politik vielfach mit guten Argumenten gefordert. Tatsächlich war die Verwendung des Begriffs in Bezug auf Deutschland weitgehend in den Hintergrund getreten, als am 24. Februar 2022 die deutsche Außenministerin (gemeinsam mit vielen PolitikerInnen in der Welt) die flagrante, völkerrechtswidrige Verletzung der Souveränität eines grundlos angegriffenen Landes, der Ukraine, anprangerte. Die überzeugte Multilateralistin Annalena Baerbock machte den Begriff stark, um das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes zu verteidigen. Es sieht so aus, als ob in Zeiten des Krieges der Begriff Souveränität zu seinem historischen Ursprung zurückkehrt, der Selbstbehauptung als Staat nach innen und außen.

28 Wilfried Fiedler: Die Wiedererlangung der Souveränität Deutschlands und die Einigung Europas, in: JuristenZeitung 46, 1991, S. 685-692; hier S. 687.