

„Es ist nötig herauszuarbeiten, daß die umfassenden internationalen Institutionen des staatenbundlichen Typs der Nachkriegsperioden von 1919 und 1945 wenig mehr als Versuche bedeuten, die oben erwähnten traditionellen Institutionen in einer einzigen Rahmenorganisation zusammenzufassen. Um die verfassungsmäßigen Schwächen dieser umfassenden internationalen Institutionen zu verstehen, ist es zweckmäßig, eine solche Darstellung mit der Diskussion früherer Experimente mit Staatenbünden und ihrer konstitutionellen Mängel zu verbinden.“³⁷

Erster Teil

Bestandsaufnahme: Die Entwicklung internationaler Organisationen

In diesem Teil der Arbeit soll nachgezeichnet werden, welche Formen der Kooperation Staaten bislang gesucht und unternommen haben, um gemeinschaftlich bestimmte tatsächliche Herausforderungen zu meistern. Es handelt sich um einen kursorischen Überblick, der die wesentlichen Entwicklungen sichtbar machen wird. Für die hier vorgelegte Kompetenzlehre internationaler Organisationen empfiehlt es sich, an Hand der Entwicklung, die entsprechende Organisationen durchlaufen haben, die Herausbildung und Lösung von Kompetenzfragen zu analysieren.

Von einzelnen Erwähnungen abgesehen, konzentriert sich die Darstellung in diesem Teil zeitlich auf das 19. und 20. Jahrhundert; geographisch steht Europa im Mittelpunkt, soweit „die Welt“ in den Blick genommen wird, geschieht dies aus einer eurozentrischen Perspektive. Dies ist der Sache geschuldet³⁸ und vertretbar³⁹, da einerseits die Ent-

³⁷ Schwarzenberger, Zum Recht der internationalen Institutionen, in: FS für Walter Schätzel zu seinem 70. Geburtstag, 1960, S. 429-440 (S. 437f.).

³⁸ Auch Preiser, Über die Ursprünge des modernen Völkerrechts, in: FS für Walter Schätzel zu seinem 70. Geburtstag, 1960, S. 373-387 (S. 374 f.) spricht von einem „rund zweieinhalb Jahrtausende umspannende[n] ,europäischen

wicklung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in internationalen Organisationen, wie wir sie heute noch kennen, sich in Europa, geprägt vom europäischen Völkerrecht, und zu dieser Zeit abgespielt hat. Andererseits ist auch der (National-)Staat, der die internationalen Organisationen begründet, ein europäischer „Exportschlager“. Die zu erörternden Fragen haben daher über Europa hinaus Bedeutung.

Um die gegenwärtigen Strukturen besser verstehen und Lösungsmöglichkeiten für künftige Probleme entwickeln zu können, ist es auch hinsichtlich der internationalen Organisationen und den mit ihren Kompetenzen zusammenhängenden Fragen hilfreich, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen.⁴⁰ Im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Arbeit wird dabei freilich die Analyse völkerrechtlicher Fragen im Vordergrund stehen; soweit dies erforderlich und möglich ist, werden aber auch strukturelle und funktionelle Fragen behandelt und auf Erkennt-

Völkerrecht“). Vgl. außerdem die umfangreiche Studie von *Fisch*, Die europäische Expansion und das Völkerrecht, Die Auseinandersetzungen um den Status der überseeischen Gebiete vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 1984. Noch *Wight*, Power Politics, 1946 (zitiert nach der dt. Ausgabe Machtpolitik, 1948), S. 70 ff. hatte die internationale Ordnung mit der europäischen Zivilisation gleichgesetzt und deshalb nicht nur den Zweiten Weltkrieg als internationalen Bürgerkrieg begriffen, sondern auch die Vereinten Nationen als Ableitung aus dem „Europäischen Konzert der Mächte“ (S. 76) bezeichnet. Vgl. aber auch die Diskussion in den Geschichtswissenschaften bei *Conrad/Randari* (Hrsg.), Jenseits des Eurozentrismus, Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften, 2002.

³⁹ Ablehnend demgegenüber beispielsweise *Anghie*, Finding the Peripheries, Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law, in: Harvard International Law Journal 40 (1999), S. 1-80, der im heutigen Völkerrecht das Erbe des Kolonialismus bewahrt sieht. Ausführlicher *ders.*, Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law, 2005.

Diese Kritik ist in Teilen möglicherweise noch berechtigt, darf aber nicht zur Konsequenz haben, daß die Einheitlichkeit der Völkerrechtsordnung kulturellrelativistischen Sonderwegen geopfert wird. Überdies könnte sich dieses abzulehrende Ergebnis als späte, anders benannte Bestätigung der im 19. Jahrhundert üblichen Scheidung zwischen zivilisierten und unzivilisierten, barbarischen Völkern erweisen, wobei jede Seite die jeweils andere den Barbaren zuordnete. Dies würde die universellen Eigenschaften des modernen Völkerrechts preisgeben.

⁴⁰ Ähnlich *Le Goff*, Das alte Europa und die Welt der Moderne, in: *ders.*, Das alte Europa und die Welt der Moderne, 1996, S. 7-69 (S. 36).

nisse der Entscheidungsanalyse und der Organisationssoziologie zurückgegriffen werden.⁴¹

Zunächst wird der Deutsche Bund als Form zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Rahmen einer Staatenverbindung behandelt, bevor ein Überblick über die Geschichte internationaler Organisationen unter dem Gesichtspunkt der Zuschreibung neuer Aufgaben unternommen wird.⁴² Ausgehend von der internationalen technischen Zusammenarbeit, die mit den internationalen Flußregimen einsetzt und sich im weiteren Laufe des 19. Jahrhunderts machtvoll entfaltet, wird der Deutsche Zollverein als frühe Form enger Integration betrachtet, bevor die wichtige, aber konsequent intergouvernementale Zusammenarbeit auf humanitärem Gebiet behandelt wird. Den Abschluß des historischen Teils bilden Ausführungen zum Völkerbund als der ersten umfassend konzipierten und universell angelegten internationalen Organisation.

Im Rahmen der folgenden Darstellung wird – dem Thema der Arbeit gemäß – Augenmerk darauf gelegt, wie die mit der zunehmend institutionalisierten zwischenstaatlichen Kooperation verbundenen Probleme im Bereich der Kompetenzen eingeordnet und gelöst worden sind.

A. Staatenverbindungen als Form zwischenstaatlicher Kooperation

Staatenverbindungen, das willengeleitete⁴³ „Zusammentun“ von Staaten, entspringen der Einsicht, bestimmte Sachverhalte gemeinsam effek-

⁴¹ Beispielgebend mag der von *Feld/Jordan/Hurwitz* (Fn. 30), S. 3 ff., vertretene Ansatz sein.

⁴² Die Arbeit folgt hier dem weit verbreiteten funktionalistischen Ansatz, mit dem nicht zuletzt im angelsächsischen Bereich die Entstehung, Ausbreitung und das Wirken internationaler Organisationen betrachtet und erklärt wird. Vgl. allgemein dazu: *Johnston*, Functionalism in the Theory of International Law, in: *Canadian Yearbook of International Law* 26 (1988), S. 3 ff. Mit Blick auf internationale Organisationen bspw. *Luard*, International Agencies: The Emerging Framework of Interdependence, 1977; *Abbott/Snidal*, Why States Act Through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 1998, S. 3-32.

⁴³ Diesen Aspekt betont zu Recht *Näf*, Die deutsche Bundesakte und der schweizerische Bundesvertrag von 1815, in: *Festgabe für Fritz Hartung*, 1958, S. 133-144 (S. 134).

tiver und sinnvoller behandeln zu können.⁴⁴ Beispiele für diese Art der Kooperation finden sich in der Geschichte nach unterschiedlichen Vorformen während der Antike⁴⁵ mehrfach, beispielsweise die Vereinigten Niederlande (1579-1795),⁴⁶ die nordamerikanische Konföderation

⁴⁴ Siehe allgemein: *Ermacora*, Confederation and Other Unions of States, in: EPIL I (1992), S. 735-739. Für *Isensee*, Die vielen Staaten in der einen Welt – Eine Apologie, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2003, S. 7-31 (S. 10) handelt es sich eher um eine Notwendigkeit, die aus tatsächlichen Unzulänglichkeiten staatlicher Handlungs- und Einwirkungsmöglichkeiten resultiert; dazu infra Fn. 232. Gleichwohl bedarf es des willengeleiteten Entschlusses, durch gemeinsames Handeln auf diese Notwendigkeit zu reagieren.

⁴⁵ Diese Vorformen der hier behandelten Staatenverbindungen weisen nicht nur Unterschiede in der jeweiligen Ausgestaltung auf, sondern es gebricht ihnen auch an wesentlichen Elementen heutiger Staatenverbindungen; in ihnen schlossen sich Herrschaften, aber keine Staaten im modernen Sinne zusammen. Hier ist zunächst an die griechischen Amphiktyonien zu erinnern, auf längere Zeit oder sogar auf Dauer angelegte „Staatenverbindungen“, die ursprünglich religiös-politische Kultvereinigungen darstellten. Am bekanntesten ist die delphische Amphiktyonie, deren Mitglieder einen Bund zum Schutz des Orakels schlossen, sich gegenseitige Achtung versprachen und es übernahmen, gegen ein den Bund brechendes Mitglied oder tempelschänderische Dritte mit einem Strafrieg vorzugehen. Zu dieser Frühform ausführlich: *Cauer*, Amphiktyonia, in: Pauly's Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft, Band I.2, 1894, unveränd. Nachdruck 1990, Sp. 1904-1935; *Tausend*, Amphiktyonie und Symmachie, Formen zwischenstaatlicher Beziehungen im archaischen Griechenland, 1992, S. 8-63, der allerdings einen politischen Charakter der Amphiktyonien bestreitet und von rein kultischen Bündnissen spricht (S. 60 f.); *Sánchez*, L'Amphictionie des Pyles et de Delphes, Recherches sur son rôle historique, des origines au II^e siècle de notre ère, 2001.

Eine engere bundesstaatlichere Kooperationsform stellt vor allem der 280 v. Chr. (neu-)gegründete Achaierbund dar, der über eine Versammlung, einen Rat, eine Magistratur und ein Bundesgericht verfügte. Vgl. den Überblick bei *Girardet*, Bundesstaaten im antiken Griechenland und das römische Imperium als ‚supranationale‘ Ordnung – Modelle für ein vereintes Europa von morgen?, in: Holtmann/Riemer (Hrsg.), Europa: Einheit und Vielfalt, Eine interdisziplinäre Betrachtung, 2001, S. 103-128 (S. 115 ff. m.w.Nw.). Nicht von ungefähr orientierten sich die Gründungsväter der USA an diesem Modell, hierzu *Lehmann*, Die Rezeption der achaischen Bundesverfassung in der Verfassung der USA, in: Schuller (Hrsg.), Antike in der Moderne, 1985, S. 171-182.

⁴⁶ Utrechter Union von 1579, hierzu *Woltjer*, Der niederländische Bürgerkrieg und die Gründung der Republik der Vereinigten Niederlande (1555-1648), in: Schieder (Hrsg.), Handbuch der europäischen Geschichte, Bd. 3, 2. Aufl. 1985, S. 664-690; *Erbe*, Belgien, Niederlande, Luxemburg: Geschichte des

(1778-1789),⁴⁷ die schweizerische Eidgenossenschaft (1815-1848)⁴⁸ und der Deutsche Bund (1815-1866). Aber auch in unserer Zeit kann eine solche Konstellation attraktiv erscheinen, wie ein Blick auf die Komoren lehrt.⁴⁹

Es ist gerade kennzeichnend für den souveränen Staat, daß er kraft freier Entscheidung nicht nur seine Souveränität⁵⁰ beschränken, sondern

niederländischen Raumes, 1993, S. 113 ff. Siehe auch *von Treitschke*, Die Republik der vereinigten Niederlande (erschieden 1869), in: ders., historische und politische Aufsätze, Bd. 2: Die Einheitsbestrebungen zertheilter Völker, 5. Aufl. 1886, S. 403-544 (insbesondere S. 434 ff.).

⁴⁷ Konföderationsartikel von 1777, hierzu ausführlich *Jensen*, The Articles of Confederation: An Interpretation of the Social-Constitutional History of the American Revolution, 1774-1781, 1940; siehe auch *Cappelletti/Golay*, The Judicial Branch in the Federal and Transnational Union: Its Impact on Integration, in: Cappelletti/Secombe/Weiler (Hrsg.), Integration through Law, Bd. I/2, 1986, S. 261-351 (S. 279 ff.).

⁴⁸ Bundesvertrag von 1815; vgl. *Näf* (Fn. 43); ausführlich *Gruner*, Die schweizerische Eidgenossenschaft von der Französischen Revolution bis zur Reform der Verfassung, in: von Greyerz u.a., Geschichte der Schweiz, 1991, S. 112-137 (S. 118 ff.).

⁴⁹ Nach mehreren Putschversuchen drohte 1997 die Abspaltung zweier Inseln. Mit dem sogenannten „2000 Fomboni Accord“ wurde eine konföderative Staatsform etabliert.

⁵⁰ Zum Souveränitätsbegriff grundlegend *Bodin*, Les six livres de la République, Paris 1576. Aus dem 20. Jahrhundert: *Kelsen*, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, 2. Neudruck der 2. Auflage Tübingen 1928, 1981, S. 9 ff., 53 ff.; *Quaritsch*, Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, 1970, S. 39 ff. Außerdem: *Kelsen*, Souveränität, völkerrechtliche, in: WdVD II (1925), S. 554-559; *ders.*, Souveränität, in: WBVR III (1962), S. 278-285; *Krüger*, Souveränität und Staatengemeinschaft, in: ders./Erler, Zum Problem der Souveränität, 1957, S. 1-28; *Häberle*, Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität, in: AöR 1967, S. 259-287; *Quaritsch*, Bodins Souveränität und das Völkerrecht, in: AVR 1977, S. 257-273; *Klippel*, Staat und Souveränität, Souveränität bis zum 18. Jahrhundert, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 6, 1990, S. 98-128; *Boldt*, Staat und Souveränität, Souveränität: 19. und 20. Jahrhundert, ebd. S. 129-154; *Hebeisen*, Souveränität in Frage gestellt, Die Souveränitätslehren von Hans Kelsen, Carl Schmitt und Hermann Heller im Vergleich, 1995; *Meessen*, Sovereignty, in: Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, Bd. 2, 1995, S. 1193-1201; *Steinberger*, Sovereignty, in: EPIL IV (2000), S. 500-521; *James*, States and Sovereignty, in: Salmon (Hrsg.), Issues in

auch Teile⁵¹ derselben übertragen kann. Diese Übertragung kann an andere Staaten, aber auch an Staatenverbindungen erfolgen.⁵² In Mitteleuropa beispielsweise ist eine Staatenverbindung notwendig geworden, nachdem die universale Fiktion des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation nicht mehr aufrechterhalten werden konnte. Die sakral-religiös überformte Friedensordnung, die in ihm – obgleich permanent

International Relations, 2000, S. 1-24 (S. 7 ff.); *Hillgruber* (Fn. 8); *Jackson*, Sovereignty-Modern: A New Approach to an Outdated Concept, in: *AJIL* 97 (2003), S. 782-802; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2003; jeweils m.w.Nw. Siehe auch *Nolte*, Zum Wandel des Souveränitätsbegriffs, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. April 2005, S. 8; und den Besprechungsaufsatz von *Fröhlich*, Lesarten der Souveränität, in: *Neue politische Literatur* 2005, S. 19-42.

⁵¹ *Doehring*, Internationale Organisationen und staatliche Souveränität, in: *FG für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, 1967, S. 105-132 (S. 109, 117 ff.), warnt vor der Selbstaufgabe durch zu weitgehende Souveränitätsübertragung. Zwar sei der entscheidende Substanzverlust (zum damaligen Zeitpunkt) generell noch nicht zu besorgen, jedoch sei die Frage im Hinblick auf faktische Abhängigkeiten und auf supranationale Organisationen wohl schon anders zu beantworten. Wesentlich skeptischer dann nach dem EUV: *ders.*, Die nationale „Identität“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: *FS für August Everling*, Bd. I, 1995, S. 263-271. Grundlegend anders *Hillgruber* (Fn. 8), S. 1076; *Preuß*, Entmachtung des Staates?, in: *Gosepath/Merle* (Hrsg.), *Weltrepublik, Globalisierung und Demokratie*, 2002, S. 99-110 (S. 101).

Scheuner, Die Rechtsetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften, in: *FS für Alfred Verdross*, 1960, S. 229-242 (S. 232f.), weist darauf hin, daß nicht Hoheitsrechte übertragen, sondern Entscheidungsbefugnisse einer internationalen Instanz unter Ausschluß der Zuständigkeit des Einzelstaates *begründet* würden, und daß deswegen auch supranationale Organisationen keine Minderung der staatlichen Souveränität bedeuteten. Etwas anderes könne nur gelten, wenn die Organisation unmittelbar auf die Rechtsstellung von Einzelpersonen einwirken könne (S. 238). Auch das BVerfG hat betont, daß die Kompetenzen der EG originär mit den Verträgen entstanden sind: *BVerfGE* 37, 271 [279f.]; ebenso *Nettesheim* (Fn. 29), S. 421; und *Bindschedler*, International Organizations, General Aspects, in: *EPIL* II (1995), S. 1289-1309 (S. 1295). Ausführlich ferner *Flint*, Die Übertragung von Hoheitsrechten, *Zur Auslegung der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG*, 1998; bereits *Erler*, *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften*, in: *VVDStRL* 18 (1960), S. 7-49.

Zur US-amerikanischen Haltung anhand zahlreicher Fallstudien *Franck* (Hrsg.), *Delegating State Powers: The Effect of Treaty Regimes on Democracy and Sovereignty*, 2000.

⁵² So schon *Jellinek*, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, S. 53 ff.

bedroht – machtpolitisch ausbalanciert war,⁵³ konnte durch die souverän gewordenen deutschen Partikularstaaten angesichts der sich seit der Französischen Revolution abzeichnenden Machtordnung nicht fortgeführt werden. Das war zwischen den Jahren 1805 und 1807 offenkundig geworden.⁵⁴ Ob die imperiale Ordnung dieser Zeit – ungeachtet ihrer nicht hoch genug einzuschätzenden Modernisierungseffekte⁵⁵ – eine tragfähige Friedensordnung hätte werden können, ist angesichts des systemimmanenten Expansionsdrangs⁵⁶ fraglich.

Dem nach dem Ende⁵⁷ des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation und insbesondere nach dem späteren Sieg über Napoleon entste-

⁵³ Hierzu prägnant *Jaberg*, Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf, Ein systemwissenschaftlicher Versuch, 1998, S. 361-378.

⁵⁴ Die Franzosen siegten am 2. Dezember 1805 in der Schlacht von Austerlitz; am 16. Juli 1806 gründete sich der Rheinbund; am 6. August legte *Franz II.* die Kaiserwürde nieder (und wurde als *Franz I.* zum Kaiser von Österreich). Am 14. Oktober 1806 siegten die Franzosen bei Jena und Auerstädt, am 14. Juni 1807 in Friedland. Nach dem Frieden von Tilsit (7./9. Juli 1807) trat eine gewisse Beruhigung der Lage ein.

⁵⁵ Zu den „rheinbündischen Reformen“ vgl. *Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800-1866, Bürgerwelt und starker Staat, 1983, S. 69-79; *Demel*, Vom aufgeklärten Reformstaat zum bürokratischen Staatsabsolutismus, 1993, S. 105-112. Zur Bedeutung des Code civil in diesem Zusammenhang siehe *Stolleis*, Triumph des Rechtsglaubens, Das Gesetzbuch der Egalité und Liberté: Zum zweihundertsten Geburtstag des Code civil, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. März 2004, S. 37.

⁵⁶ Hierzu statt vieler *Kissinger*, Das Gleichgewicht der Großmächte, Metternich, Castlereagh und die Neuordnung Europas 1812-1822, 1957, dt. 1962, Neuauflage 1991, S. 10 f., 24 f.; *Gollwitzer*, Geschichte des weltpolitischen Denkens, Bd. I: Vom Zeitalter der Entdeckungen bis zum Beginn des Imperialismus, 1972, S. 313 ff., und *Nipperdey* (Fn. 55), S. 13, 16, 26 und passim. Erinnert sei auch an die Äußerung *Napoleon Bonapartes* an *Metternich* bei ihrer Begegnung am 26. Juni 1813 in Dresden: „*Eure Herrscher, die auf dem Thron geboren sind, können sich zwanzigmal schlagen lassen und doch immer wiederkehren. Ich kann das nicht. Meine Herrschaft hört an dem Tag auf, an dem ich nicht mehr gefürchtet werde.*“

⁵⁷ Mit diesem „Ende“ ist nicht der 6. August 1806 gemeint. *Angermeier*, Deutschland zwischen Reichstradition und Nationalstaat, Verfassungspolitische Konzeptionen und nationales Denken zwischen 1801 und 1815, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung, 1990, S. 19-101 (S. 22 ff.), spricht zutreffend von einem jahrzehntelangem Evolutionsprozeß, der über 1806 hinausgeführt habe. Vgl. hierzu auch *Würtenberger*,

henden Vakuum⁵⁸ – gerade angesichts der Ausbildung und Konsolidierung von Nationalstaaten rings um die Mitte Europas – mußte begegnet werden.⁵⁹

Staatsverfassung an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, in: Mußgnug (Red.), *Wendemarken in der deutschen Verfassungsgeschichte*, 1993, S. 85-108 (S. 86 ff.), der von einer nachwirkenden Neubestimmung des Verfassungsbegriffs in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts spricht; ähnlich, Kontinuitäten betonend, *Vierhaus*, *Aufklärung und Reformzeit. Kontinuitäten und Neuansätze in der deutschen Politik des späten 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts*, in: Weis (Hrsg.), *Reformen im rheinbündischen Deutschland*, 1984, S. 287-301, und *von Aretin*, *Das Alte Reich 1648-1806*, Bd. 3: *Das Reich und der österreichisch-preußische Dualismus (1745-1806)*, 1997, S. 489-531; *Kraus*, *Das Ende des alten Deutschland, Krise und Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1806*, 2006.

⁵⁸ Die Notwendigkeit einer Neuordnung ganz Europas, dessen Institutionen nach der Französischen Revolution einem Wort *de Tocquevilles* zufolge „allenthalben in Trümmer“ gefallen waren, betont *Hattenhauer*, *Europäische Rechtsgeschichte*, 3. Aufl. 1999, Rn. 1591 ff. Auch der preußische Staatskanzler *Hardenberg* hatte in einem Entwurf zu einer neuen Verfassung des deutschen Reiches aus dem Jahre 1806 davon gesprochen, die alte Reichsverfassung „n’offre plus quelques ruines“ (Zitiert nach *Angermeier* (Fn. 57), S. 37). *Metternich* seinerseits wollte verhindern, daß dieses Vakuum von Rußland gefüllt werde, siehe *Kissinger* (Fn. 56), S. 113 ff., 137 ff.

Generell zum Problem der Neuordnung der internationalen Ordnung nach Kriegen siehe *Ikenberry*, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, 2001.

⁵⁹ Die Neuschaffung (Gesamt-)Deutschlands unterstreicht *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, durchgesehener Nachdruck der zweiten, verbesserten Auflage, 1990, S. 476: „[...] einig, daß die Stunde gekommen sei, die getrennten deutschen Partikularstaaten in einem politischen Gesamtkörper zu vereinigen“. Prägnant *Gruner*, *Der Deutsche Bund und die europäische Friedensordnung*, in: *Rumpler* (Hrsg.), *Deutscher Bund und Deutsche Frage 1815-1866*, 1990, S. 235-263 (S. 239 ff. und passim). Vgl. auch die ideengeschichtliche Analyse bei *Meinecke*, *Weltbürgertum und Nationalstaat*, zuerst 1907, in: ders., *Werke*, Bd. V, 1962, S. 84 ff., 113 ff., 142 ff. Den sicherheitspolitischen Aspekt betont *Näf* (Fn. 43), S. 135. *Angermeier* (Fn. 57), S. 29, versucht anhand einer umfangreichen Auswertung des verfassungstheoretischen Schrifttums der Zeit von 1801 bis 1815 herauszufinden, welche Konzepte entwickelt wurden, um „der politischen, geistigen, religiösen Divergenzen Deutschlands Herr zu werden und die Einheit im Sinn von Ausgleich und Übereinstimmung zu finden“. Dabei grenzt er sich auch von dem Nationenbegriff *Meineckes* (aaO., S. 14 ff., und passim) ab, der die Staatsnation über die Kulturnation stellt. Zu *Meinecke* und zu dem neuverstandenen Begriff der Staatsnation neuerdings

Die bereits durch den Reichsdeputationshauptschluß (1803)⁶⁰ und den Rheinbund (1806)⁶¹ eingeleitete „*territoriale Flurbereinigung*“⁶² wurde auf dem Wiener Kongreß fortgesetzt.⁶³ Aus einstmals mehr als dreihundert souveränen Herrschaften in Deutschland waren im Jahre 1815 (immerhin noch) vier Freie Städte (vormals: freie Reichsstädte) und 37 souveräne Fürsten⁶⁴ geworden, deren Zahl bis 1851 durch Souveränitätsverzicht und Erbzusammenschlüsse auf letztendlich 33 sank, so daß der Deutsche Bund am Ende 37 Mitglieder zählte.

Koch, Nation und Nationalismus bei Meinecke, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2005, S. 419-445.

⁶⁰ Abgedruckt beispielsweise bei Hofmann (Hrsg.), Quellen zum Verfassungsorganismus des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1495-1815, 1976, Nr. 66. Vgl. Scharnagl, Zur Geschichte des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803, in: Historische Jahrbücher 70 (1950), S. 238-259; Hömig, Der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803 und seine Bedeutung für Staat und Kirche, 1969; Becker, Reichdeputationshauptschluß, in: HRG, Bd. IV, 1990, Sp. 554-557; Huber (Fn. 59), S. 42-61; Hufeld, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Der Reichsdeputationshauptschluß von 1803, Eine Dokumentation zum Untergang des Alten Reiches, 2003, S. 1-32. Hömig, aaO., S. 72, begreift den Reichsdeputationshauptschluß „als mittelbare[n] Anstoß zu einer Rückführung der souverän gewordenen Einzelstaaten in eine neue staatsrechtliche Verbindung“; Knecht, Der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803, Rechtmäßigkeit, Rechtswirksamkeit und verfassungsgeschichtliche Bedeutung, 2007.

⁶¹ Zu diesem bspw. Huber (Fn. 59), S. 75-91 m.w.Nw., und Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, 1992, S. 62-75.

⁶² Hömig (Fn. 60), S. 125, auch bei Zippelius, Kleine Deutsche Verfassungsgeschichte, 1994, S. 83.

⁶³ Lohnend ist ein Blick auf Landkarten, beispielsweise „Mitteleuropa bei Beginn der Französischen Revolution“, in: Leisering (Hrsg.), Putzger Historischer Weltatlas, 102. Aufl. 1999, S. 82f., „Staatliche Neuordnung Deutschlands 1803 und 1806“, ebd. S. 87, und „Mitteleuropa 1815 bis 1866“, ebd. S. 92.

⁶⁴ Darunter auch die Könige von England, Dänemark und der Niederlande, die jeweils über Territorien in Deutschland herrschten: Hannover (England, bis 1837), Holstein und Lauenburg (Dänemark, bis 1864) und Luxemburg (Niederlande, bis 1831).

I. Fallbeispiel: Der Deutsche Bund 1815-1866

Die Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 regelte die Verhältnisse des Deutschen Bundes⁶⁵, bildete gleichsam seine Verfassung.⁶⁶ Sie war gleichzeitig Bestandteil der Wiener Kongreßakte und somit völkerrechtlich abgesichert.⁶⁷ Im Rahmen der Wiener Ministerkonferenzen von 1820 wurden die Regelungen über den Deutschen Bund erweitert

⁶⁵ Zum Bundesbegriff im Zusammenhang mit dem Deutschen Bund *Koselleck*, Bund, in: Brunner/Conze/ders. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 1, 4. Aufl. 1994, S. 583-671 (S. 583 ff., 635 ff. und passim).

⁶⁶ Vgl. den knappen, aber prägnanten Überblick bei *Gruner*, Die Verfassungsordnung des Deutschen Bundes – Modell für die Wiedervereinigung, in: *Politik und Kultur*, 4/1986, S. 64-92 (S. 72-84). Siehe auch *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V: Die geschichtlichen Grundlagen des deutschen Staatsrechts, Die Verfassungsentwicklung vom Alten Deutschen Reich bis zur wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland, 2000, § 126 III, S. 193-208.

⁶⁷ Nach dem Westfälischen Frieden (1648) und vor dem Vertrag von Versailles (1918/19), den alliierten Vereinbarungen in Jalta und Potsdam (1945) sowie dem „2+4“-Vertrag (1990) eine der Konstellationen, in denen deutsche Verfassungsgestaltung mit einem völkerrechtlichen Friedensschluß und/oder der Gestaltung einer Nachkriegsordnung zusammenfiel. Zu dieser Grundkonstellation siehe nur *Faßbender*, Die verfassungs- und völkerrechtsgeschichtliche Bedeutung des Westfälischen Friedens von 1648, in: Erberich u.a. (Hrsg.), *Frieden und Recht*, 1998, S. 9-52. Darauf, daß beide Aspekte trotz aller inhaltlichen Verzahnung im Falle des Deutschen Bundes organisatorisch getrennt behandelt wurden, macht zu Recht *Huber* (Fn. 59), S. 543 ff., aufmerksam. Allerdings hatten die Mächte bereits im Ersten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 bestimmt: „*Die Staaten Deutschlands werden unabhängig und durch ein föderatives Band vereinigt sein.*“ (Art. 6). Dies war gemäß Art. 32 desselben Vertrages eine Vorgabe für den anschließend stattfindenden Wiener Kongreß. Die Einbeziehung fremder Mächte wertet beispielsweise *von Sybel*, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., vornehmlich nach den preußischen Staatsakten, 1889-1894, zitiert nach der dreibändigen Ausgabe Meersburg/Leipzig 1930, Bd. 1, S. 35f., als Belastung. Vgl. ausführlich: *Dommermuth*, Das angebliche europäische Garantierecht über den Deutschen Bund von 1815 bis 1866, 1928, der eine Garantie derjenigen Mächte, die die Kongreßakte ratifiziert hatten, ablehnt.

Zu erinnern ist freilich daran, daß bereits in der Heiligen Allianz (vgl. infra Fn. 245) die Grundlagen für die spätere Interventionspolitik zum Schutze der patriarchalischen Obrigkeit zu finden sind, wenn sich die drei Monarchen „*bei jeder Gelegenheit und an jedem Orte Hilfe und Beistand [zu] leisten*“ versprechen (Art. 1).

und in der Wiener Schlußakte, die die Souveränität der Einzelstaaten ausdrücklich bestätigte (Art. 2 WSA), niedergelegt.⁶⁸

Ein vom Nachhall der Revolutionsschrecken und der jakobinischen Terrorherrschaft erschüttertes, vom Revolutionsversprechen „Liberté, Egalité, Fraternité“ beflügeltes, von den napoleonischen Kriegen erschöpftes und vom Nationalbewußtsein der Befreiungskriege⁶⁹ motiviertes Deutschland befand sich an einer zeitgeschichtlichen Wendemarke⁷⁰. Nationale Einheit und Beteiligung des Volkes an der Staatsgewalt waren als zu lösende Aufgabenstellungen auf die Tagesordnung der Politik gelangt.

Die Entscheidung über die Gestaltung Deutschlands wurde gleichwohl noch einmal nach den alten, durch den Sieg über *Napoleon* restaurierten

⁶⁸ Deutsche Bundesakte (DBA) vom 8. Juni 1815 und Wiener Schlußakte (WSA) vom 15. Mai 1820 werden nachfolgend zitiert nach *Knipping/v. Mangoldt/Rittberger* (Hrsg.), *Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer*, Bd. II: 19. Jahrhundert und Völkerbundszeit, 1996, Nr. 3 (DBA) und 4 (WSA); sie sind auch zu finden bei *Huber*, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. I: Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850, 1961, Nr. 29 (DBA) und 30 (WSA); und jetzt in dem verdienstvollen Werk von *Udo Sauter*; *ders.*, *Deutsche Geschichte seit 1815: Daten, Fakten, Dokumente*, Bd. II: Verfassungen, 2004, Nr. 1 (DBA) und 3 (WSA).

⁶⁹ Hierzu *Winkler*, *Der lange Weg nach Westen*, Bd. 1: Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik, 5. Aufl. 2002, S. 53-70; *Nipperdey* (Fn. 55), S. 82-93; jeweils m.w.Nw. Aus anderer Perspektive hierzu *Möller*, *Fürstenstaat oder Bürgernation, Deutschland 1763-1815*, 1989, S. 532-557 und S. 633-645.

⁷⁰ Zum Begriff generell und mit Blick auf die Gründung des Deutschen Bundes *Mußnug*, *Wendemarken in der Verfassungsgeschichte?*, in: FS Thieme zum 70. Geburtstag, 1993, S. 141-165 (S. 146 ff.). Darauf, daß einige Zäsuren tatsächlich von den „harten“ Fakten vorgegeben sind, andere Periodisierungen hingegen von der gewählten Betrachtungsweise abhängen, macht *Tenfelde*, 1914 bis 1990: Die Einheit der Epoche, in: Hettling u.a. (Hrsg.), *Was ist Gesellschaftsgeschichte? Positionen, Themen, Analysen*, 1991, S. 70-80 (S. 71 und passim), aufmerksam. Zur Einteilung der Geschichte in Epochen vgl. auch: *Albrow*, *Abschied vom Nationalstaat, Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter*, 1996, dt. 1998, S. 19 ff., 29 ff., 36 ff.; *Stolleis*, *Der lange Abschied vom 19. Jahrhundert, Die Zäsur von 1914 aus rechtshistorischer Perspektive*, 1997; *Scherl*, *Rechtswissenschaftliche Überlegungen zu Kontinuitäten und Zäsuren am Beispiel der Wenden vom 18. zum 19., vom 19. zum 20. Jahrhundert und des I. Weltkrieges*, in: *Thier/Pfeifer/Grzimek* (Hrsg.), *Kontinuitäten und Zäsuren in der Europäischen Rechtsgeschichte*, 1999, S. 253-274.

Regeln im Rahmen des Wiener Kongresses getroffen.⁷¹ Dabei erhielt allerdings die Machtpolitik der großen und der im vorhergehenden Jahrzehnt größer gewordenen deutschen Staaten Vorrang vor dem Legitimitätsprinzip: Mediatisierung und Säkularisierung wurden nicht rückgängig gemacht. Eine Entscheidung in der Verfassungsfrage konnte nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner herbeigeführt werden;⁷² der Deutsche Bund wurde gegründet. In ihm fand freilich auch das vertraute Prinzip des Föderalismus⁷³ eine erstaunlich dauerhafte Gestalt.

Zweck des Deutschen Bundes war die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der deutschen Staaten (Art. 2 DBA; Art. 1 WSA). Folgerichtig war es den Bundesgliedern untersagt, gegeneinander Krieg zu führen. Gleichzeitig waren sie verpflichtet, ganz Deutschland und jedes einzelne Mitglied gegen einen Angriff von außen in Schutz zu nehmen und

⁷¹ Anschaulich hierzu *de Traz*, Vom Bündnis der Könige zur Liga der Menschheit, Heilige Allianz und Völkerbund, 1935, S. 30-43; siehe auch *Forsthoff*, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. Aufl. 1961, S. 85 ff.; *Fehrenbach*, Vom Ancien Régime zum Wiener Kongreß, 3. Aufl. 1993, S. 122-131; *Winkler* (Fn. 69), S. 71f., *Kissinger* (Fn. 56), S. 168-202. Zum zeitgeschichtlichen Hintergrund vgl. *Koselleck*, Die Restauration und ihre Ereigniszusammenhänge 1815-1830, in: *Bergeron/Furet/ders.*, Das Zeitalter der europäischen Revolutionen 1780-1848, 1969, Nachdruck 2003, S. 199-229 (S. 201-217).

⁷² *Grimm*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1: 1776-1866, Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, 1988, S. 62-65; ähnlich bereits *Griewank*, Der Wiener Kongreß und die europäische Restauration 1814/1815, 2. Aufl. 1954, S. 271-277; *Scharff*, Deutscher Bund und deutsche Verfassungsbewegung, in: *Rassow* (Hrsg.), Deutsche Geschichte im Überblick, 2. Aufl. 1962, S. 392-429 (S. 395-399).

⁷³ Föderalismus ist hier nicht im technischen Sinne des Grundgesetzes zu verstehen, vgl. die Charakterisierung bei *Nipperdey*, Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: *ders.*, Nachdenken über die deutsche Geschichte, 2. Aufl. 1986, S. 60-109 (70 ff.). Zur Vielgestaltigkeit der föderalen Konzepte vor 1815 vgl. *Angermeier* (Fn. 57), S. 42-49 und passim. Vgl. auch den großangelegten Überblick bei *Holste*, Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867-1933), 2002. Ferner: *Huhn/Witt* (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Tradition und gegenwärtige Probleme, 1992; *Bauer*, Zustand und Perspektive des deutschen Föderalismus aus der Sicht der Wissenschaft, in: *Kloepfer* (Hrsg.) Umweltföderalismus, 2002, S. 31-62; *Grzeszick*, Vom Reich zur Bundesstaatsidee, Zur Herausbildung der Föderalismusidee als Element des modernen deutschen Staatsrechts, 1996.



<http://www.springer.com/978-3-642-03377-3>

Kompetenzlehre internationaler Organisationen

Weiß, N.

2009, XVIII, 540 S., Hardcover

ISBN: 978-3-642-03377-3