

Veröffentlichungen
der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
===== Heft 21 =====

**Föderalismus als nationales
und internationales Ordnungsprinzip**

Die Öffentliche Sache

Berichte

von

Hartwig Bülck und Peter Lerche
Werner Weber und Klaus Stern

und

Aussprache zu den Berichten
in den Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer
zu Münster (Westfalen) vom 3. bis 6. Oktober 1962



Berlin 1964

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Unveränderter photomechanischer Nachdruck 1973

ISBN 3 11 006021 3

© 1964/73 by Walter de Gruyter & Co., vormals J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag,
Verlagsbuchhandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp., Berlin 30

Printed in the Netherlands

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung, sowie der Übersetzung,
vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein
anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter
Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhalt

	Seite
Erster Beratungsgegenstand:	
Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip	
1. Bericht von Professor Dr. Hartwig Bülck	1
Leitsätze des Berichterstatters	61
2. Mitbericht von Professor Dr. Peter Lerche	66
Leitsätze des Mitberichterstatters	101
3. Aussprache und Schlußworte	105
Zweiter Beratungsgegenstand:	
Die Öffentliche Sache	
1. Bericht von Professor Dr. Werner Weber	145
Leitsätze des Berichterstatters	181
2. Mitbericht von Professor Dr. Klaus Stern	183
Leitsätze des Mitberichterstatters	224
3. Aussprache und Schlußworte	229
Verzeichnis der Redner	270
Verzeichnis der Mitglieder der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer	271
Satzung der Vereinigung	278

Erster Beratungsgegenstand:

Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip

1. Bericht von Professor Dr. Hartwig Bülck, Speyer

1. Als internationales Ordnungsprinzip wird der Föderalismus in der Gegenwart durch die funktionale Föderation bestimmt. Weder die dynastische Föderation wie im 18. Jahrhundert noch die nationale wie im 19., deren Leitbild der Bundesstaat war, geben den Staatenverbindungen im 20. Jahrhundert das Maß. Heute geht die Entwicklung auf die funktionale Föderation, d. h. auf internationale und übernationale Organisationen mit jeweils besonderen Aufgaben, die sich der hergebrachten Ordnung der Staaten überlagern und mit ihr zusammen Frieden und Gerechtigkeit in jenen Formen sichern, die der modernen Industriegesellschaft gemäß sind.

Doch wird das Neue erst deutlich, wenn man sich das Alte vergegenwärtigt. Aus dreifachem Grunde ist eine historische Betrachtung nötig. Zum ersten verkürzt der „Verlust der Geschichte“, wie der Göttinger Historiker Heuss dieses allgemeine Zivilisationsphänomen jüngst genannt hat¹⁾, die Sachperspektiven und verfälscht sie damit, zumal im Völkerrecht, das von seinem Gegenstand her auf starke Kontinuität angelegt ist. Zweitens zeigt eine geschichtliche Betrachtung, daß die Staaten als politisch-historische Individualitäten, wie sie im alten Österreich hießen, und ihr überliefertes Gemeinschaftsrecht die Grundlage bilden, auf der die modernen zwischen- und überstaatlichen Organisationen aufrufen oder — um hier passende Begriffe der neueren Soziologie zu verwen-

¹⁾ A. Heuss, Verlust der Geschichte, 1959, bes. S. 44 ff. Über die Entfremdung des Menschen von seiner Vergangenheit auch R. Seidenberg, Posthistoric Man, 1956 und W. Conze, Die Strukturgeschichte des technisch-industriellen Zeitalters, 1957 mit dem Diskussionsbeitrag von J. Ritter (S. 34 ff.), der die Eigenständigkeit geschichtlichen Verständnisses betont. Zum abstrakten, d. h. planmäßig gerafften Zeitbegriff als Konsequenz oder richtiger wohl als Agens der technisierten Massengesellschaft vgl. schon G. Friedmann, La Crise du Progrès, 1936. Doch gilt gegenüber aller Vorausplanung noch das schöne Wort de Maistres, daß die Zeit der Minister Gottes in den weltlichen Angelegenheiten ist, — wenn anders die Geschichte ihren Gegenstand und damit der Mensch seine Freiheit verliert.

den — daß das national-territoriale Primärsystem der Staaten das Widerlager bildet für das funktional-föderative Sekundärsystem über den Staaten²⁾. Zum dritten macht eine solche Sicht deutlich, daß der Begriff des Föderalismus als dialektische Entzweiung und Versöhnung der Einheit in der Vielheit und der Vielheit in der Einheit nur das allgemeine Strukturprinzip ist, das der jeweiligen historischen Verwirklichung bedarf, denn der Rechtsbegriff verwirklicht sich in seinen Rechtsgestalten³⁾. Es kommt deshalb darauf an, was jeweils die Einheit in der Vielheit und die Vielheit in der Einheit bedeutet. Das ist heute die neue Gemeinschaftsform teilsouveräner Funktionalverbände, zu denen die souveränen Nationalstaaten die alten Rechts- und Bündnisformen — und damit in den supranationalen Gemeinschaften zum Teil auch sich selbst — umbilden und neugestalten, ein Prozeß, den es nicht nur in seiner formalen Organisation, sondern auch nach seinen materialen Rechtsprinzipien zu erkennen gilt.

²⁾ Der Begriff der „sekundären Systeme“ als planmäßig organisierter, vom Boden gewachsener Rationalität sich ablösender, daher „schwebender“ Daseinsformen stammt von H. Freyer, *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*, 1955, bes. S. 79 ff. Vgl. auch A. Gehlen, *Die Seele im technischen Zeitalter*, 1957 („Superstruktur“); Hannah Arendt, *Vita activa oder vom tätigen Leben*, 1960 und F. Jonas, *Sozialphilosophie der industriellen Arbeitswelt*, 1960.

Gegenüber der „abstrakten Humanität“ sekundärer Systeme (H. Schelsky, *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*, 1961, S. 41) hat das Recht einen schweren Stand. Freilich wird es nicht standhalten können, wenn man ihre Organisationsformen einfach verwirft, wie das etwa M. Imboden, *Politische Systeme*, 1962, S. 70 ff. tut. Das Horazische „Risiko der Vernunft“ bleibt dem Menschen erst dann erspart, wenn er posthistorisch geworden sein sollte. Es gilt deshalb gegenüber den Sachzwängen, wie sie die Soziologie und Ökonomie gerade auch für das europäische Organisationsrecht darlegen, die Eigenständigkeit und den Selbstwert rechtlicher Ordnung zu behaupten, d. h. trotz aller Gefahr der Ideologisierung dem unverkennbaren Zug zu widerstehen, der das Recht selbst zu einem bloß soziologischen Faktum von instrumental-manipulativer Bedeutung macht. Vgl. dazu H. Ryffel, *Gegenwartsaufgaben einer Philosophie der Politik*, *Ztsch.f.Schweizerisches Recht*, Bd. 102 (1961), S. 239 ff., sowie H. J. Meyer, *Die Technisierung der Welt*, 1961, S. 289 ff. und L. Landgrebe, *Philosophie der Gegenwart*, 1957, S. 130 ff. über den Zusammenhang zwischen rechtlich-sittlichen Normen und dem Problem der Technik in der deutschen Philosophie des 19. und 20. Jahrhunderts.

³⁾ Vgl. G. Dulckeit, *Philosophie der Rechtsgeschichte*, 1950. Ähnlich war für Sombart Theorie nicht nur das Aufstellen genereller Regeln, sondern auch die analytische Erarbeitung der Strukturelemente eines konkret-historischen Gebildes; er verband Theorie mit Geschichte im Sinne einer geschichtlichen Theorie. Vgl. G. Weippert, *Werner Sombarts Gestaltidee des Wirtschaftssystems*, 1953, S. 105.

Im 18. Jahrhundert

2. Das europäische Staatensystem ist seit seiner Entstehung aus der mittelalterlichen *Res Publica Christiana* im Unterschied zur päpstlichen Alleinherrschaft, die sich gegenüber dem Konziliarismus bald gefestigt hatte, auf Föderation angelegt: auf bündische Gemeinsamkeit aller Mitglieder unter hegemonialer Führung der Großmächte. Als christliche Familie, wie sie nach ihren dynastischen Trägern genannt wurde, war sie nach außen auf die Verteidigung des gemeinsamen Glaubens gegen die Ungläubigen, die Türken, gerichtet und nach innen auf die Freiheit ihrer Mitglieder, der souveränen Staaten, die sich in wechselnden Koalitionen gegen eine „Universalmonarchie“ der Habsburger und Bourbonen zu wehren hatten. Der souveräne Staat, das Glied dieser Gemeinschaft, der nach französischem Muster über ein durch lineare Grenzen scharf umrissenes Territorium und die auf diesem ansässige Bevölkerung als seine Untertanen herrschte, ist bis heute mit veränderter Legitimation das Grundelement der zwischenstaatlichen Ordnung geblieben. Er war am Ende des Ancien Régime vollendet. 1789 wurde die *Carte de France* fertiggestellt, zur selben Zeit, in der die letzten Binnenzölle in Frankreich abgeschafft und ein einheitlicher Außentarif eingeführt wurde. Denn nicht nur das politische Dasein der Untertanen, auch ihr ökonomisches Handeln war in diesen Staat einbezogen⁴⁾. Die handwerklich-agrarischen Territorialwirtschaften und die politischen Territorialstaaten bildeten im Zeichen des Merkantilismus eine Einheit, den absoluten Staat, für den sein fürstliches Oberhaupt handelte, indem es mit seinesgleichen auf gleichem Fuß verkehrte, was man noch heute die absolute Gleichheit der Staaten nennt. Die Souveräne, nach ihrer politisch-territorialen Macht gestuft, nach ihrer Reputation, wie es in der zeitgenössischen Diplomatie hieß, schlossen untereinander Allianzen, Föderationen für Offensiv- oder Defensivzwecke, die mit ihrer Erfüllung erloschen oder auch Ansätze zu dauernden Staatenbünden wurden, wie sie als ständestaatliche Unionen unter monarchischer Führung, als sogenannte Realunionen, oder auch als republikanische Schutzbünde, wie die niederländischen Generalstaaten, neben älteren Formen, vor allem der Eidgenossenschaft der Schweizer, in die europäische Staatengemeinschaft gesprengt waren. Der wichtigste Artikel der Allianzen bestimmte den *casus foederis*, den Bündnisfall und die Waffen-

⁴⁾ O. Brunner, Die alteuropäische „Ökonomik“, Ztschr.f. Nationalökonomie, Bd. 13 (1950), S. 114 ff.

hilfe in der Art, daß jeder Teil in der Entscheidung hierüber weithin frei blieb. Den *casus foederis* in jedem Falle zu bejahen, erlaubte das *ius belli*, das freie Kriebsrecht, das zusammen mit dem *ius pacis* den Schlußstein in die gemeinschaftliche Ordnung einfügte. Denn nicht nur Verteidigungs-, sondern auch Angriffskriege waren im Ancien Régime erlaubt und sogar geboten; denn sie sicherten, wenn Repressalien oder die Anrufung Gottes als Sanktion gegenüber wirklichen oder vermeintlichen Vertragsbrüchen versagten, als *ultima ratio regum* das Recht der Staaten in einer freien Gemeinschaft. Diese Kriege waren Staatenkriege mit Söldnerheeren, die den Bürger wenigstens dem Rechte nach ungeschoren ließen, zum meist Erbfolgekriege mit begrenztem Ziel, weit entfernt von den späteren Vernichtungskriegen.

Die so geschützte Ordnung, mehr zwischendynastisch als zwischenstaatlich, wurde durch die großen Friedensschlüsse jeweils neu gestiftet, ein Zeichen für die bündische Kraft des alten europäischen Staatensystems, die sich bis zum Anfang unseres Jahrhunderts im Weltstaatensystem erhalten hat und sich erst heute mit der Heraufkunft des Weltbürgerkrieges verliert. Nach dem Westfälischen Frieden war es vor allem der Frieden von Utrecht, der 1713 den Spanischen Erbfolgekrieg abschloß und in einem spezifisch modernen Sinne Epoche machte. Er stabilisierte und formulierte die Idee des Europäischen Gleichgewichts, im besonderen zwischen Habsburg und Bourbon, und machte England kraft seiner maritimen und kolonialen Stellung für 200 Jahre zum Träger dieses Gleichgewichts, zum *Holder of the Balance*⁵⁾. Der von Bacon stam-

⁵⁾ Art. 2 des englisch-spanischen Friedens vom 13. 6. 1713 lautet: „à cause du danger éminent, dont la liberté et la sûreté de toute l'Europe a été menacée par l'union trop étroite des royaumes d'Espagne et de France et afin d'effacer les inquiétudes et les soupçons dont les esprits ont été agités, et rétablir la paix et la tranquillité de la Chrétienté par un juste équilibre de puissance, qui est le meilleur et le plus solide fondement d'une amitié mutuelle et d'une union durable de part et d'autre ...“, zitiert nach C. Bilfinger, *Friede durch Gleichgewicht der Macht?* Ztschr.f. ausl.öffentl.Recht und Völkerrecht, Bd. 13 (1950/51), S. 54. Daß alle großen Friedensverträge das Gleichgewicht aufrechterhalten sollten, betont R. Phillimore, *Commentaries upon International Law*, 1871, Bd. 1, S. 483. Vgl. weiter U. Scheuner, *Das Europäische Gleichgewicht und die britische Seeherrschaft*, 1943 sowie H. J. Morgenthau, *Politics among Nations*, 1954, S. 155 ff. Über den Zusammenhang von Machtbalance und Handelsbilanz im Merkantilismus vgl. E. von Heyking, *Zur Geschichte der Handelsbilanztheorie*, 1880 und K. Pribram, *Die Idee des Gleichgewichts in der älteren nationalökonomischen Theorie*, *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bd. 17 (1908), S. 1 ff.

mende Gleichgewichtsgedanke als allgemeines Strukturelement des abendländischen Rationalismus⁶⁾ diene dazu, das mit der Auflösung der spanischen Ländermassen flüssiger gewordene europäische Staatensystem zu regulieren, damit das nun einsetzende rasche Ländergewinnen, -verlieren und -vertauschen nicht zur Vorherrschaft einer Krone führe und dadurch die „sûreté et liberté de l'Europe“, wie es im Utrechter Frieden hieß, störe. Dieser auf Gewaltenteilung gerichteten Ordnung entsprach es, daß die mit jedem Frieden beschlossene Neuverteilung von Territorien das bestehende Gleichgewicht nicht beeinträchtigen durfte. So hieß es bei der ersten Teilung Polens, daß die Erwerbungen Rußlands und Österreichs vollständig gleich sein sollten, „der Teil des einen darf nicht größer sein, als der des anderen“⁷⁾, ein Verfahren, das der Wiener Kongreß durch eine statistische Kommission verfeinerte, die den Territorialwert nach dem möglichst enklavenfreien Gebietszusammenhang, der *contiguïté*, und der Zahl der Bevölkerung zu berechnen hatte, wobei ihre Nationalität keine wesentliche Rolle spielte⁸⁾. Das europäische Gleichgewicht wurde gelenkt und gehalten durch einen von den Großmächten hegemonial bestimmten Gesamtwillen⁹⁾, der sich

⁶⁾ Heute vornehmlich in der amerikanischen Soziologie, vgl. T. Parsons und E. Shils, *Toward a general theory of action*, 2. Aufl. 1949; M. A. Kaplan, *Balance of Power, Bipolarity and other models of international systems*, in N. Rosenau (Hrsg.), *International Politics and Foreign Policy*, 1961, S. 343 ff.; dort Parsons erstmalig auch zum internationalen Thema: *Order and Community in the International Social System*, S. 120 ff. Eine zwischenstaatliche Gleichgewichtstheorie in Anlehnung an die ökonomischen Konjunkturtheorie bietet G. Liska, *International Equilibrium*, 1957. Allgemein über „Die Äquivalenz als kosmisches, juristisches, ästhetisches und ethisches Prinzip“ H. Marcus, *Metaphysik der Gerechtigkeit*, 1947.

⁷⁾ Morgenthau, aaO., S. 167.

⁸⁾ Vgl. J. Klüber, *Akten des Wiener Kongresses*, 1816, Bd. 5, S. 244 ff. und J. von Elbe, *Die Wiederherstellung der Gleichgewichtsordnung in Europa durch den Wiener Kongreß*, *Zeitschr.f. ausl.öffentl.Recht u. Völkerrecht*, Bd. 4 (1934), S. 226 ff., S. 248 ff. „Un contigu complet et non interrompu“ — Österreichisch-bayerischer Vertrag vom 8. Okt. 1813, Martens, *Nouv. Rec. I*, S. 610. Freilich handelte es sich trotz aller Statistik nicht um ein rechnerisches Gleichgewicht. „Ce serait d'ailleurs une erreur bien étrange que de considérer comme élément unique de l'équilibre, les quantités que les arithméticiens politiques dénombrent“ meinte Talleyrand. Zitiert nach R. Rie, *Der Wiener Kongreß und das Völkerrecht*, 1957, S. 105.

⁹⁾ Daß das europäische Gleichgewicht sich nicht mechanisch reguliere, sondern die Staaten „zur Erhaltung des Gleichgewichts berechtigt und verbunden“ seien, betont das zeitgenössische Schrifttum. Vgl. C. G. Günther, *Europäisches Völkerrecht in Friedenszeiten*, 1787, Bd. 1, S. 361; E. Gundling, *Ob wegen der anwach-*

im Konvenienzrecht Ausdruck verschaffte. Das „sublime Recht der Konvenienz“, wie es sein Interpret Jean Rousset nannte¹⁰⁾, eine Spielart des aufgeklärten Naturrechts, legitimierte in Verbindung mit dynastischen Rechten den Anspruch der führenden Mächte kraft vernünftiger Einsicht Europa so einzuteilen, wie sein Glück und seine Wohlfahrt es verlangten. Frankreich begehre die südlichen Niederlande, hörte man sagen; doch sei das *droit de convenance* ganz Europas dagegen¹¹⁾. Freilich konnte das für alle Angemessene zum Vorteil für bloß einige werden; dann wandelte sich das *droit de convenance* zum *droit de bienséance*. Ausgehandelt und geformt wurde dieser Gesamtwille durch die alten übernationalen Führungsschichten des Adels und der Geistlichkeit, in den geheimen Kabinetten der Fürsten und in den Salons, in französischer Sprache, die die der Diplomaten und Gebildeten war.

Hegemonie und territoriales Machtgleichgewicht, Führung und Freiheit, verbanden sich so als Strukturelemente des alten europäischen Föderalismus zu einer dialektischen, stets neu zu gewinnenden Einheit¹²⁾, die nicht nur der Utrechter Frieden als eine Rechtsordnung, als ein „*juste équilibre*“, bezeichnete, sondern die dies auch im Bewußtsein der Fürsten und ihrer Untertanen war, weil die souveräne Freiheit der Staaten nach innen und außen Sicherheit und Wohlfahrt gewährleistete, indem sie die mittelalterlichen Adels- und Ständekriegen, vor allem aber den religiösen Bürgerkrieg überwunden hatte, von dessen Grauen und Schrecken Europa so lange heimgesucht worden war¹³⁾. „Den Frieden“, sagte Schiller im

senden Macht der Nachbarn man den Degen entblößen könne, 1716. E. Kaebler, Die Idee des europäischen Gleichgewichts in der publizistischen Literatur vom 16. bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts, 1907, S. 143 ff. Zustimmend auch C. Franz, Untersuchungen über das europäische Gleichgewicht, 1859, S. 17.

¹⁰⁾ In dem von ihm redigierten *Mercur historique et politique*, Bd. 98 (1735), S. 20.

¹¹⁾ Über Rousset und das Konvenienzrecht eingehend F. Meinel, Die Idee der Staatsräson, 3. Aufl. 1929, S. 30 ff.

¹²⁾ Vgl. H. Triepel, Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, 1938, S. 133: Die Hegemonie ist „schon deshalb ein Element des Föderalismus, weil sie ihrem Wesen nach unter der Linie liegt, an der die Herrschaft beginnt“. Über die Zusammengehörigkeit von Hegemonie und Gleichgewicht ebenda, S. 213 ff. Dazu auch R. Stadelmann, Hegemonie und Gleichgewicht, o. J. (1949?).

¹³⁾ Den repräsentativen Ausdruck findet das *Droit public européen* (Mably) in E. de Vattel, *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle*, 1758 (deutsch von W. Euler, 1959) mit seiner Unterscheidung vom *Droit des gens nécessaire*, das als natürliches Recht nur moralisch verpflichtet und deshalb zurücktreten müsse gegenüber dem „unabhängig von der Gerechtigkeit der Sache“ (III. Buch XII. Kap.) verbindlichen *Droit des gens volontaire*, dem posi-

Rückblick auf das alte Jahrhundert, „sichert jetzt ein ewig geharnischter Krieg und die Selbstliebe eines Staates setzt ihn zum Wächter über den Wohlstand des anderen. Die europäische Staatengesellschaft scheint in eine große Familie verwandelt“¹⁴). Das war 1789 in seiner Jenenser Antrittsrede zu Beginn der französischen Revolution.

Im 19. Jahrhundert

3. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und Menschen der amerikanischen und französischen Revolution auf der politischen Seite und die von England zur selben Zeit ausgehende technisch-industrielle Revolution auf der wirtschaftlichen Seite haben dem Föderalismus im 19. Jahrhundert das Gepräge gegeben. Trotz aller wechselseitigen Abhängigkeit von Politik und Wirtschaft gilt es, zwischen der national-demokratischen und der liberal-ökonomischen Umgestaltung der europäischen und späteren Weltstaatengemeinschaft zu unterscheiden. Denn in diesem Unterschied liegt der Ansatz für die beiden heutigen Grundformen internationaler Föderation, für die politisch-militärischen und die ökonomisch-sozialen Organisationen.

4. 1790 verkündete Anarchasis von Cloots vor der französischen Nationalversammlung die „République du Genre Humain“, die Nation aller Menschen, „une et indivisible“, mit Paris als Hauptstadt, als „Vatikan der Vernunft“. Er und seine Freunde Robespierre und Grégoire begrüßten im Namen der „Fédérés Français“ die „Fédéralistes Américains“, um sie und

tiven Völkerrecht der „Société des Nations“ als einer freien Gemeinschaft freier Staaten. „Europa stellt ein Staatensystem, ein Ganzes dar, in dem alles durch die Beziehungen und die verschiedenen Interessen der diesen Erdteil bewohnenden Nationen untereinander verbunden ist... eine Art Republik, deren unabhängige, aber durch die Gemeinsamkeit der Interessen miteinander verbundener Mitglieder zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Freiheit zusammenwirken. Daraus ist das berühmte Prinzip des politischen Gleichgewichts oder des Gleichgewichts der Mächte entstanden. Man versteht darunter eine Ordnung der Dinge, die jede Macht hindern soll, die absolute Vorherrschaft zu erlangen und den anderen ihren Willen aufzuzwingen“, III. Buch III. Kap. § 47. Vgl. die Einführung von P. Guggenheim zu der Eulerschen Übersetzung, S. XXII ff. Eine ähnliche Definition Europas gibt auch G. F. von Martens, Einleitung in das positive europäische Völkerrecht, 1796, S. 26.

¹⁴) F. Schiller, Ges. Werke, Bd. 13, S. 3, zitiert nach R. Koselleck, Kritik und Krise, 1959, S. 38 mit vielfältigen Nachweisen des zeitgenössischen Friedensbewußtseins. Hertzberg ging ähnlich wie Schiller so weit, aus der Balance einen ewigen Frieden abzuleiten: „Die Geschichte wird nicht mehr interessant sein“, sagte er, denn durch das Gleichgewicht seien nunmehr die

alle anderen Menschen zu einer „Confédération des Individus“ zu vereinigen, der die gesetzgebende Gewalt zustehen müsse, damit Frieden und Gerechtigkeit in der Welt ewig dauerten¹⁵⁾. Dieser revolutionäre Aufruf, der, wie das Sendungsbewußtsein jedes großen Volkes, seine Kraft aus der unreflektierten Ineinsetzung nationaler Machtinteressen mit universalen Menschheitsinteressen gewinnt, wirkt bis in unsere Tage¹⁶⁾. Zunächst freilich hat er nur im Widerspruch zu einem neuen Bund geführt, im Widerstand nämlich gegen ein europäisches Universalreich nationalfranzösischer Prägung, das Grand Empire Napoléons, das im Grunde nur eine Fortsetzung des Empire d'Occident Ludwigs XIV. war, der das Weltreich Karls V. mit dem französischen Königtum verbinden wollte¹⁷⁾. Der neue Bund Europas, dessen Völker aus Eigenem leben wollten, weil es das Eigene war, wie der Schweizer Näf treffend sagt¹⁸⁾, ist aus den Kriegsallianzen der vier Großmächte hervorgegangen, deren Vertreter 1814 Napoleon die Friedensbedingungen vorlegten: „non comme uniquement envoyés par les quatre Cours ... mais au nom de l'Europe ne formant qu'

Hoffnungen des St. Pierre erfüllt. Die Wendung klingt sehr modern, will sagen posthistorisch.

¹⁵⁾ Text der Rede bei Selma Stern, *Anarchasis Cloots*, der Redner des Menschengeschlechts, 1914, S. 95 ff. Im näheren Cloots, *Bases constitutionnelles de la République du genre humain*, 1793; dort S. 5 auch die zitierten Wendungen. Über den rheinpreußischen Baron Jean Baptiste von Cloots, der sich später den Namen des Weltweisen Anarchasis beilegte, vgl. weiter J. Ter Meulen, *Der Gedanke der internationalen Organisation*, Bd. II/1, 1929, S. 21 ff. und P. Klassen, *Nationalbewußtsein und Weltfriedensidee in der französischen Revolution, Die Welt als Geschichte*, Bd. 2 (1936), S. 33 ff. Über Robespierre, Grégoire, Volney, Condorcet vgl. E. Nys, *La Révolution française et le droit international*, in seinen *Etudes de droit international*, 1896, S. 318 ff., bes. S. 358 ff. Neuestens R. Schnur, *Land und Meer — Napoleon gegen England*, *Ztschr.f. Politik*, Bd. 8 (1961), S. 14 ff.; ders., *Weltfriedensidee u. Weltbürgerkrieg 1791/92*, in: *Der Staat*, Bd. 2 (1963), S. 297 ff.

¹⁶⁾ Vgl. A. Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, 1901, S. 111: „Une des tendances logiques de la Révolution fût la fusion de la patrie française dans les autres patries européennes, sans que celle-là disparût dans celles-ci: au contraire, la France aurait l'hégémonie, au moins morale de l'Europe. On rêve de décider les autres peuples à se former en nations groupés sous les auspices de la nation française, avec la Déclaration des Droits de l'homme pour bannière“. Im näheren K. Epting, *Das französische Sendungsbewußtsein im 19. und 20. Jahrhundert*, 1952 und J. L. Talmon, *Political Messianism*, 1960, S. 242 ff. (*Gesta Dei per Francos*: Michelet).

¹⁷⁾ H. Stegmann, *Deutschland und Europa*, 1932, S. 263.

¹⁸⁾ W. Näf, *Die europäische Staatengemeinschaft in der neueren Geschichte*, 1943, S. 22.

un seul tout¹⁹⁾. Im Namen von ganz Europa versprachen sich dann auch kurz darauf die großen Vier, les Quatres, wie man sie nannte, „un parfait concert“ ihrer Kräfte, ein vollkommenes Zusammenwirken, um das gestörte Gleichgewicht durch eine „juste répartition des forces“ wiederherzustellen, über die der Wiener Kongreß schon beriet²⁰⁾. In der zweiten Allianz von 1815 kamen sie dann überein, regelmäßige „réunions“ zu veranstalten, um über den Frieden in Europa zu beraten²¹⁾. Der Bund der vier Mächte erweiterte sich auf dem ersten Kongreß der Monarchen 1818 in Aachen durch die Aufnahme Frankreichs, das nunmehr friedliebend geworden war, zur Pentarchie der europäischen Großmächte, einer Kollektivhegemonie, die durch unmittelbare, gemeinsame Aussprachen der Staatshäupter auf regelmäßigen Treffen die europäischen Dinge in die Hand nahm²²⁾. Die rechtliche Gleichheit der mittleren und kleinen Staaten wurde gegenüber den großen dadurch berücksichtigt, daß sie zu den Gipfeltreffen eine „invitation formelle“ erhielten, wenn ihre Interessen betroffen wurden²³⁾. Das war das Europäische Konzert, ein „système

¹⁹⁾ D'Angeberg, *Le Congrès de Vienne et les Traités de 1815, 1864*, Bd. 1, S. 105. Der hegemoniale Gedanke tritt deutlich auf einer Kongreßsitzung vom 18. 3. 1814 hervor: „... les bases énoncées à Châtillon au nom de la Grande Alliance Européenne (d'Angeberg, S. 135).

²⁰⁾ In Art. 1 des Vertrages von Chaumont vom 1. 3. 1814 verpflichteten sich die vier Mächte, falls Frankreich sich weigerte, die Friedensbedingungen von Chaumont anzunehmen, dem Kriege alle ihre Kräfte zu widmen „et à les employer dans un parfait concert afin de se procurer à elles-mêmes et à l'Europe une paix générale“. Descamps-Renault, *Recueil international des traités*, Bd. 1, S. 310. Durch die Pariser Konvention vom 23. 4. 1814 wollten die Alliierten die Ruhe Europas begründen „sur une juste répartition des forces entre les états qui la composent“, Martens, *Nouv. Recueil*, Bd. I, S. 706. Von einem „Système d'équilibre fondé sur une juste répartition des forces entre les puissances“ sprach die Note Metternichs vom 28. 1. 1815, d'Angeberg, aaO., S. 677. In der Frankfurter Erklärung vom 1. 12. 1813 hieß es mit deistischem Anklang „sage répartition des forces“, d'Angeberg, aaO., S. 78.

²¹⁾ Art. 6 des Vertrages vom 20. 11. 1815 (Martens, *N. Rec.* Bd. II, S. 737) bestimmte, daß die Kontrahenten „sont convenues de renouveler à des époques déterminées ... des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen de mesures qui, ... seront jugés les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples, et pour le maintien de la paix de l'Europe“.

²²⁾ Vgl. W. A. Phillips, *The Confederation of Europe. A Study of the European Alliance, 1813—1823, as an experiment in the international organisation of Peace*, 1913, S. 155 ff.; H. Triepel, aaO., S. 204 ff., 293 ff.; H. W. Schmalz, *Versuche einer gesamt-europäischen Organisation 1815—1825*, 1940; M. Bourquin, *Le „Concert Européen“ au XIX. siècle*, Festschrift für H. Wehberg, 1956, S. 89 ff.

²³⁾ In einer Erklärung des Kongresses von Aix-la-Chapelle vom

föderatif ou d'équilibre“ wie Gentz sagte²⁴), dessen wesentliche Strukturelemente, hegemoniale Führung durch wenige und rechtliche Gleichheit aller, in verstärkter und organisierter Rechtsförmigkeit bis heute die Grundlage für die politische Ordnung zwischen den Staaten bilden²⁵).

15. 11. 1818 heißt es: „... dans le cas où ces réunions (celles des cinq Cours) auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces états que les dites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires...“, d'Angeberg, aaO., Bd. 4, S. 1755 ff. Kritisch zu der Praxis der Großmächte, die vielfach über die Interessen der kleinen Staaten hinweggingen Ch. Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen*, 1909, S. 494 ff. und R. Redslob, *Histoire des grands principes du droit des gens*, 1923, S. 503 ff. Es wiederholte sich darin die schon aus dem 18. Jahrhundert bekannte Dialektik von Hegemonie und Gleichgewicht, jener häufige Umschlag des droit de convenance in das droit de bienséance. Die „invitation formelle“ wurde später in die Satzungen des Völkerbundes und der Vereinten Nationen aufgenommen (Art. 4 Abs. 4 bzw. Art. 31).

²⁴) Siehe Metternich, *Nachgelassene Papiere*, Bd. 3, 1881, Nr. 303, S. 166. Vgl. auch E. J. Pratt, Frédéric de Gentz, *Inspirateur du système fédératif européen au temps des guerres napoléoniennes*, Friedenswarte, Bd. 42 (1942), S. 264 ff. und R. Vierhaus, *Überstaat und Staatenbund*, Archiv für Kulturgeschichte, Bd. 43 (1961), S. 329 ff., S. 345 ff. Dieser Gedanke lag schon dem Gesamtplan für die künftige Gleichgewichtsordnung Europas zugrunde, der unter der Bezeichnung „bases de pacification“ dem englisch-russischen Bündnisvertrag vom 11. 4. 1805 (Martens, *Recueil des traités conclus par la Russie*, Bd. 2, S. 421 ff.) beigelegt worden war und der von allen Mitgliedern der „Ligue générale des Etats de l'Europe“, wie Alexander I. sagte (Martens, aaO., S. 402), anerkannt werden mußte. Der Plan wurde durch Art. 6 des Potsdamer Abkommens zwischen Rußland, Preußen und Österreich vom 3. 11. 1805 (Martens, *Rec.*, aaO.) dahin ergänzt, daß ein „Congrès général“ eingesetzt werden sollte, „de donner à l'Europe entière le système qui lui a manqué, en mettant, non plus comme autrefois, tel objet particulier sous la garantie de telle Puissance, mais tous les objets sous la garantie de toutes“ (Martens, aaO., S. 486). Der englisch-russische Vertrag sprach hierbei von einem „système fédératif, calculé sur la situation des différents Etats de l'Europe“ (Sonderartikel 6, Martens, aaO., 443). Vgl. dazu von Elbe, a. a. O., S. 236 ff. und K. Griewank, *Der Wiener Kongreß*, 2. Aufl. 1954, S. 46 f.

Unter „Europäischem Konzert“ wird teils nur die Kollektivhegemonie der Großmächte verstanden, so z. B. von G. Dahm, *Völkerrecht*, Bd. 1, 1958, S. 165. Hier wird dem Sprachgebrauch des Pariser Friedens vom 30. 3. 1856 Art. 7 folgend die Gesamtheit der europäischen Staaten darunter begriffen. K. Strupp, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*, Bd. 1, 1911, S. 187.

²⁵) Es lag in der Konsequenz dieses von England balancierten, rechtlich noch nicht organisierten Föderativsystems, daß gegen Ende des Jahrhunderts englische Autoren versuchten, den Vorrang der Großmächte zu legalisieren. Z. B. J. Lorimer, *The Institutes*

Das Europäische Konzert, anfangs im Zeichen der Heiligen Allianz, lockerte sich indes bald, als England begann, sich der Sache der Völker anzunehmen und den drei monarchisch-konservativen Ostmächten, die sich mehr und mehr auf den Bund von Thron und Altar stützten und sich in ihren Grenzen noch am wenigsten mit einer einheitlichen Nationalität deckten, die konstitutionellen Westmächte entgegenzustellen, die abgeschlossenen, nationalen Verfassungsstaaten Westeuropas. Doch gelang es dem Europäischen Konzert, diesen Gegensatz in stets neuen Kriegsbündnissen und Friedensverträgen zu überwinden, z. B. 1830 bei der nationalen Unabhängigkeit Belgiens, dem konstitutionellen Vorposten Westeuropas, oder bei der Schaffung der italienischen und deutschen Einheit, der Neutralisierung Luxemburgs oder der nationalstaatlichen Ablösung der türkischen Balkanherrschaft auf dem Berliner Kongreß²⁶⁾ — im ganzen eine Kraft bündischen Zusammenwirkens, die sich nach außen, gegenüber der kolonialen Umwelt der barbarischen Völker im Begriff der zivilisierten Nationen, vereint in der neuen Weltstaatengemeinschaft, ausprägte²⁷⁾ und erst mit der imperialistischen Frontstellung

of the Law of Nations, Bd. 1, 1883, S. 168 ff. (vgl. unten Anm. 58). Weitere Nachweise bei E. D. Dickinson, *The Equality of States*, 1920, S. 131 ff., der den theoretischen Übergang zur rechtlichen Hegemonie der Großmächte im Völkerbund vollzog. Gegen diese Tendenz wandten sich begreiflicherweise Autoren kleinerer Staaten. Z. B. E. Nys, *Le concert européen et la notion du droit international*, *Revue de Droit International*, Bd. 31 (1899), S. 275 ff. und besonders M. Huber, *Die Gleichheit der Staaten*, Festgabe für J. Kohler, 1904, S. 88 ff. Im Hinblick auf den bis heute geltenden Grundsatz der formalen Rechtsgleichheit einerseits (vgl. G. Leibholz, *Gleichheit der Staaten*, in Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, 1960, S. 694 ff.) und die universale und regionale Organisation der Völkergemeinschaft andererseits, kommt es darauf an, schon im 18. und 19. Jahrhundert die Ansätze rechtlicher Zuordnung und Abhängigkeit von Gleichgewicht und Hegemonie, von Staatengleichheit und Staatenführung zu sehen. Vgl. Triepel, aaO., S. 206; H. Mosler, *Die Großmachtstellung im Völkerrecht*, 1949, S. 32 ff. und im Ergebnis wohl ebenso Dahm, aaO., S. 166 f. Das „eherne Gesetz der Oligarchie“ (R. Michels) fordert auch in der Völkergemeinschaft sein Recht.

²⁶⁾ Statt vieler Ch. Dupuis, aaO. und K. Griewank, aaO., S. 376 ff. Über die Rolle Deutschlands im Europäischen Konzert W. Windelband, *Bismarck und die europäischen Großmächte*, 2. Aufl. 1940 und Th. Schieder, *Bismarck und Europa*, in: *Deutschland und Europa*, Festschrift für Hans Rothfels, 1951, S. 1 ff., S. 35 ff., der auf einen „föderalistischen“ Kern in Bismarcks Allianzsystem hinweist. Dazu H. Michael, *Bismarck, England und Europa*, 1930, bes. S. 330 ff.

²⁷⁾ J. Hornung, *Civilisés et Barbares*, *Revue du Droit International*, Bd. 17 (1885), S. 1 ff. Mit zunehmender Säkularisierung und der Aufnahme nichtchristlicher Staaten, wie der Türkei und

gegen Ende des Jahrhunderts geschwächt und im Ersten Weltkrieg erschüttert wurde.

Der Grundzug des 19. Jahrhunderts war bei aller Rücksicht gegenüber dynastischen Gleichgewichtsinteressen auf die Herausbildung des liberalen Nationalstaats gerichtet. Er blieb jedoch trotz seiner neuen personalen Substanz, die die untertänige Bevölkerung zu freien Staatsbürgern machte, territorial bezogen, wie die Geschichte des Selbstbestimmungsrechts zeigt, das in der französischen Revolution als Plébiscite entstand, d. h. als Abstimmungsrecht der Bevölkerung darüber, ob ihr Territorium zu einem anderen Staat kommen sollte oder nicht²⁸⁾. Sein Träger wurde die deutsch oder französisch verstandene Nation, die sich als Einheitsstaat oder Bundesstaat zur politischen Macht konstituierte. Das Leitbild des nach Einheit und Freiheit drängenden Bürgertums war der Staat und zwar der national-konstitutionelle (Bundes-) Staat

Japans, erweiterte sich die europäische Gemeinschaft der „puissances chrétiennes“ zur Weltstaatengemeinschaft der „nations civilisées“, wie die epochemachende Wendung lautet, die erstmals in der Humanitätserklärung des Wiener Kongresses zur Abschaffung des Sklavenhandels auftaucht. Die Zivilisationsidee repräsentierte die gemeinschaftliche Überzeugung der europäischen Völker, kraft Freiheit und Fortschritt zur Herrschaft über die Welt berufen zu sein, ein Sendungsbewußtsein, das sich heute über das Mandats- und Treuhandsystem in der internationalen Entwicklungshilfe zum Gedanken der Partnerschaft zu wandeln beginnt. Typisch etwa von Martitz, Das internationale System zur Unterdrückung des afrikanischen Sklavenhandels, Archiv für öffentl. Recht, Bd. 1 (1885), S. 1 ff.

²⁸⁾ Der Versuch, das Nationalitätenproblem durch personale Autonomie, sogar in föderativen Formen, zu lösen, gehört erst dem 20. Jahrhundert an. Das war ein Anliegen der europäischen Volksgruppenbewegung, im besonderen des Europäischen Nationalitätenkongresses nach dem Ersten Weltkrieg, die damit an Ideen des Austromarxismus, besonders Karl Renners anknüpften. Vgl. P. Schiemann, Volksgemeinschaft und Staatsgemeinschaft, in: Nation und Staat, Bd. 1 (1927), S. 1 ff. und H. Plesse, Organisation und Arbeit der Kongresse der organisierten nationalen Gruppen in den Staaten Europas, 1930, S. 107 ff. Die Unterscheidung Renners zwischen territorialer und personaler Autonomie sollte der „Verrechtlichung des nationalen Wettstreits“ dienen, indem sie die Interessen einer bodenständigen Agrargesellschaft von denen der mobilen Industriegesellschaft zu trennen und miteinander auszugleichen versuchte. Es verdiente untersucht zu werden, ob sich diese Unterscheidung in gewandelter Gestalt für die supranationalen Wirtschaftsgemeinschaften fruchtbar machen läßt.

Im innerstaatlichen Bereich hat heute nach der estländischen Lösung das Personalitätsprinzip die Verfassung Zyperns mitgestaltet. Vgl. dazu H. Krüger, Grundzüge der Verfassungsbildung in den neu entstehenden Staaten, Deutsche Landesreferate zum VI. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, 1962, S. 315 ff. Doch gehört das dem Primärsystem an.

mit einem Parlament, dem die Gesetzgebung, vor allem auch über den Frieden, zustand²⁹). So wurde anfangs sogar der Rheinbund — im Hinblick auf seine französisch-revolutionäre Protektion verständlich — für einen Staat gehalten und „Rheinischer Bundesstaat“ genannt³⁰). Auf einen konstitutionellen Bundesstaat hin haben sich deshalb auch alle alten Staatenbünde entwickelt: Die nordamerikanische Konföderation, die Schweizerische Eidgenossenschaft und der Deutsche Bund. Sie werden darum mit Recht „historische Staatenbünde“ genannt und es war konsequent, daß 100 Jahre national-liberale Rechtslehre und Geschichtsschreibung den Staatenbund als bloße Vorform, als „Durchgangsstufe“ des Bundesstaates dogmatisiert haben³¹). Damit hat der aus der Reichszeit stammende Begriff des „aus Staaten zusammengesetzten Staates“³²), der nationalen Inhalt und den neuen Namen Bundesstaat bekam, in polemischer Entgegensetzung zum Pufendorfschen *Systema civitatum*, dem Staatenbund, wie Zachariä 1804 zum ersten Male sagte³³), die liberal-nationale Epoche der Staatenbildung, zumal in Deutschland, bestimmt. Trotz aller gegenläufigen Unterströmungen, für die in Deutschland Constantin Frantz und in Frankreich Proudhon repräsentativ sind, gilt deshalb der Bundesstaat bis heute als die „einzige gesunde und normale Form“ der Staatenverbindungen, als der Typ des Föderalismus³⁴). Mit dieser zentralistischen Entwicklung wurde

²⁹) Vgl. G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, S. 262 ff. („Die Entstehung der Bundesstaaten ist nur im Zusammenhang mit der nationalen Staatenbildung zu begreifen“). Für den Zusammenhang des Nationalen und Liberal-Demokratischen vgl. besonders J. St. Mill, *Considerations on Representative Government*, 1861, ed. McCallum, 1948, S. 291 ff. (Of Nationality, as connected with Representative Government).

³⁰) Vgl. S. Brie, *Der Bundesstaat*, 1874, S. 33, S. 49 ff.

³¹) Die Zitate bei J. Kunz, *Die Staatenverbindungen*, 1929, S. 435 ff., 436. Typisch ist auch die italienische Theorie der Staatenverbindungen etwa bei M. Pilotti, *Les Unions d'Etats*, Rec. des Cours, Bd. 24 (1938 IV), S. 445 ff., der unitarischen Nationalismus und formalen Positivismus verbindet, indem er von Privatrechtsgemeinschaften und Verwaltungsunionen über den Bundesstaat zum Einheitsstaat aufsteigt.

³²) L. Hugo, *Dissertatio de Statu regionum Germaniae*, 1661.

³³) Vgl. Brie, aaO., S. 33.

³⁴) Das Zitat bei G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3 Aufl. 1914, S. 785.

Frantz und Proudhon ist die Gegnerschaft gegen den unitarischen Nationalismus gemeinsam. Von dort her versteht sich ihr Begriff des Föderalismus, der deshalb nicht wie in der herrschenden Lehre, auf den nationalen Unitarismus dialektisch bezogen ist, sondern ihn als durchgängiges Assoziationsprinzip autonomer Gruppen versteht: von Familien, Berufsverbänden, Gemeinden, Nationalitäten usw. zu einem europäischen und universalen Bund.

der Begriff des Föderalismus verengt und zusammen mit dem Unitarismus zum bloßen Moment in dem „Oberbegriff des Bundesstaates“ (Anschütz) herabgesetzt, eine Begrifflichkeit und Terminologie, der die deutsche Staatsrechtslehre, weil sie damit im national-territorialen Primärsystem wurzelt, im Unterschied etwa zur französischen bis in die heutige Epoche funktional-organisatorischer Staatsbildung und -wandlung verpflichtet ist³⁵⁾. Zwar versucht die neue Schreibung der

„Ein Staat freilich kann und soll dieses Gebilde nicht sein, selbst nicht ein Bundesstaat, sondern es ginge über die Staatsidee überhaupt hinaus“, C. Frantz, *Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation*, 1879, S. 325. P.-J. Proudhon, *Du Principe Fédératif*, Oeuvres Complètes, Nouv. Ed. 1959, S. 335: „L'Europe serait encore trop grande pour une fédération unique: elle ne pourrait former qu'une confédération de fédérations“. Für diesen Begriff des Föderalismus ist es charakteristisch, daß er auf Zerlegung und Schwächung staatlicher Macht und damit auf Sicherung individueller Freiheit gerichtet ist. Das betont mit Recht R. Schnur, *Der Föderalismus als politisches Problem*, Neue politische Literatur, 1960, S. 862 f.

Sowohl Frantz als auch Proudhon haben eine Entwicklung des Europäischen Gleichgewichts zu einer föderalistischen Ordnung ihres Verstandes für notwendig gehalten. Vgl. Frantz, *Untersuchungen über das Europäische Gleichgewicht*, 1859 und N. Bourgeois, *Les théories du droit international chez Proudhon*, 1927, S. 44 ff., sowie M. Amoudruz, *Proudhon et l'Europe*, 1945, S. 93 ff. Seit der Jahrhundertwende hat dann auch der Föderalismus dieser Herkunft die französische Theorie der europäischen und internationalen Organisation befruchtet, besonders durch das bedeutende Werk von G. Scelle. Vgl. seine Einleitung: *Fédéralisme et Proudhonisme* in der zitierten Neuauflage des *Principe Fédératif*; zusammenfassend Ch. Carabiber, *Le Fédéralisme International dans l'oeuvre du Professeur George Scelle*, in: *La Technique et les Principes du Droit Public*, Bd. 1, 1950, S. 55 ff. Vgl. weiter J. J. Chevallier, *Le Fédéralisme de Proudhon et ses disciples*, in: *Le Fédéralisme*, Bd. 1, 1956, S. 87 ff., 124 ff. (R. Aron, A. Marc, Denis de Rougemont). Nachfolger von C. Frantz ist F. W. Förster, *Politische Ethik und Politische Pädagogik*, 3. Aufl. 1918, bes. S. 274 ff., der jedoch ohne Einfluß auf die deutsche Völkerbundstheorie geblieben ist.

³⁵⁾ Das Zitat bei G. Anschütz, *Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, Veröffentl. der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 1, 1924, S. 11, der damit in der Tradition von Jellinek, Laband und Hänel steht. Vgl. die Nachweise bei G. Anschütz und R. Thoma, im *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, 1930, 295 ff., S. 169 ff. Kennzeichnend auch die Formulierung R. Smends, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, S. 119, „daß die Eigenstaatlichkeit der Länder ihren Wert nur aus dem Bestehen der nationalen Volksgemeinschaft herleitet“ — „durch diesen Sinn unterscheidet sich der Föderalist vom Partikularisten“. In jüngerer Zeit W. Aepelt, *Zum Begriff des Föderalismus*, Festschrift für E. Kaufmann, 1950, S. 1 ff. Konsequenz für diese Überlieferung auch F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, 1960, S. 144, der als „echte Bundes-

deutschen Verfassungsgeschichte den dogmatischen Gegensatz von Staatenbund und Bundesstaat in einem neuen Begriff des „echten“, d. h. gewachsenen, nicht gemachten Bundes zu relativieren, der seinen Gliedern gegenüber „ein substantiell eigenständiges Dasein“ führt, womit der Föderalismus „das bündigende Streben einer Staatenvielheit (wird), die im Zusammenschluß die Einheit eines Gesamtkörpers gewinnt und doch zugleich in ihm die Vielheit eigenwüchsiger Einzelstaaten bewahrt“³⁶⁾. So wesentlich auch die überlieferte Unterscheidung und die sie relativierende Einsicht für das historische Verständnis sind, so wird sich doch eine moderne Theorie der Staatenverbindungen der neuen Wirklichkeit der industriell-bürokratischen Gesellschaft zuwenden müssen. Die föderalistische Einheit war nur im 19. Jahrhundert der nationale (Bundes-) Staat, der seinerseits in das Förderativsystem des Europäischen Konzerts eingefügt war. Die Entwicklung im 20. Jahrhundert spricht dafür, daß sich die doppelte Föderalisierung nunmehr aber mit funktionaler Bedeutung im Sekundärsystem wiederholen wird: die neue föderalistische Einheit ist die zwischen- und überstaatliche Organisation, die ihren (bundes-) staatlichen Gliedern gegenüber jedenfalls vorläufig kein „substantiell eigenständiges Dasein“ hat, wie der Bundesstaat als nationale Sinn- und Handlungseinheit. Sie fügt sich ihrerseits als funktionale Einheit zusammen mit anderen ähnlichen Einheiten unter dem Namen Koordinierung in ein neues Förderativsystem, ein funktionales Konzert universaler oder regionaler Geltung³⁷⁾.

5. Mit der Umbildung der dynastischen zu einer national-demokratischen Staatengemeinschaft ging im 19. Jahrhundert eine liberal-ökonomische Neugestaltung Hand in Hand, die in ihrer föderativen Kraft ungleich stärker war, als die mit dem

staaten“ nur solche gelten läßt, die nach außen hin ihre Gliedstaaten mediatisiert haben.

³⁶⁾ E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, 1957, S. 658 ff., im Anschluß an C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 363 ff. Ähnlich, wenngleich zurückhaltender G. Dahm, Völkerrecht, Bd. 2, 1961, S. 124 ff.

³⁷⁾ In der Konsequenz dieser Entwicklung liegt es dann auch, daß (Bundes-) Staat und überstaatliche Organisationen konvergierende Tendenzen zeigen, insoweit sie sich zu Ordnungsformen der überterritorialen und übernationalen Industriegesellschaft entwickeln, d. h. im funktional-föderativen Sekundärsystem zusammenwachsen. Für den Wandel föderalistischer Strukturen durch die industriell-bürokratische Gesellschaft vgl. A. Köttgen, Innerstaatliche Gliederung und moderne Gesellschaftsordnung, Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht Celle, 1961, S. 79 ff. und mit bezeichnendem Titel K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962. Vgl. unten Anm. 147.

territorialen Primärsystem verbundene politische Bewegung. Die industrielle Revolution, die von England ausging, schuf in einem raumgreifenden Prozeß auf den zentralen Lagern gut verkokbarer Kohle zuerst in Europa und dann in Amerika zwei industrielle Gravitationsfelder, um deren schwerindustrielle Kerngebiete sich eine intensive Landwirtschaft entwickelte, die nach dem Thünenschen Gesetz in Richtung auf die Randgebiete abnimmt³⁸⁾. Die rechtliche Ordnung dieses bikonzentrischen Systems, das wir die liberale Weltwirtschaft nennen, ruhte auf den staatlich geordneten, aus den Territorialwirtschaften hervorgegangenen National- oder Volkswirtschaften³⁹⁾, deren funktionale Aufgliederung und organisatorische Zusammenfassung die Ansätze des föderativen Sekundärsystems sind.

Zu einer gemeinschaftlichen Verwaltung vereinigten sich die Staaten erstmalig durch ihr gemeinsames Interesse an der abgabefreien und verkehrssicheren Schifffahrt auf den großen europäischen Flüssen. Die Staaten bildeten Flußkommissionen, in denen die Vertreter der Mitgliedstaaten auf regelmäßigen Konferenzen einheitliche Règlements für den Schiffsverkehr vereinbarten. Die erste Kommission wurde für den Rhein bereits 1831 gebildet, der weitere für die Donau und andere Ströme, wie Elbe und heute die Mosel, folgten. Die Kommissionen wurden zumeist durch Friedensverträge eingesetzt, nahmen oft auch Nichtanliegerstaaten auf, wechselten überhaupt ihre Zusammensetzung häufig und auch ihren Verwal-

³⁸⁾ Vgl. A. Predöhl, Außenwirtschaft, 1949.

³⁹⁾ Von nationaler Volkswirtschaft oder Nationalwirtschaft, zu der sich die merkantilistische Staatswirtschaft gewandelt hatte, sprach in Deutschland zum ersten Mal J. von Soden, Nationalökonomie, 1805 und zwar als Zeitgenosse Herders in einem universalen Sinne. Vgl. B. Harms, Volkswirtschaft und Weltwirtschaft, 1912, S. 13 ff. und B. Laum, Das Urbild der Volkswirtschaft, 1957.

Die Struktur der Weltwirtschaft als einer „national-körperschaftlichen Weltwirtschaft“, deren Einheiten die untereinander konkurrierenden Volkswirtschaften sind, betont mit Recht H. Ritschl, Gemeinwirtschaft und kapitalistische Weltwirtschaft, 1931, S. 121 f. Ebenso A. Sartorius von Waltershausen, Die Weltwirtschaft und die staatlich geordneten Volkswirtschaften, 1926, S. 9 ff. und schon L. von Stein, Lehrbuch der Nationalökonomie, 1887, S. 404 ff.; ders., Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl., 1888, 2. Teil, S. 828 ff. Demgegenüber hat die klassische Theorie mit A. Smith einsetzend die Weltwirtschaft als individualistische Tauschgesellschaft privater Einzelwirtschaften verstanden. Sie reicht über Bentham, Ricardo und J. St. Mill zu dem in Deutschland wirkenden Freihändler Prince-Smith, der 1860 von der „volkswirtschaftlichen Weltgemeinde“ sprach, „deren Einheit nicht durch Staatsgrenzen zerstückelt werden darf“. Zitiert nach Harms, aaO., S. 7, Anm. 3.

tungssitz, z. B. die Rheinschiffahrts-Kommission 1919 von Mannheim nach Straßburg, alles Umstände, die ihre Abhängigkeit von der politisch-territorialen Gleichgewichtsordnung deutlich machen^{39a)}.

Von dieser Abhängigkeit gelöst und deshalb von besonderer Zukunftsträchtigkeit entwickelten sich die Verwaltungsunionen, die ihren Anstoß durch die Fülle wissenschaftlicher Entdeckungen und technischer Erfindungen erhielten, die das 19. Jahrhundert hervorgebracht oder industriell verwertet hat, wie vor allem den Stahl und die Dampfkraft für die Eisenbahn und Schifffahrt, die überhaupt erst die europäisch-amerikanischen Nationalwirtschaften zur Weltwirtschaft zusammenwachsen ließen. Im Verkehrs- und Nachrichtenwesen bildeten sich deshalb Staatengemeinschaften, wie der Weltpostverein und die Telegraphenunion, durch die ihre Mitglieder auf gemeinsamen Konferenzen einheitliche Grundsätze festlegten für die internationale Beförderung von Personen, Gütern und Nachrichten: Durchgangsfreiheit, Beförderungspflicht, einheitliche Tarife, generelle Haftungsvorschriften usw., die den Ausländern Gleichbehandlung mit den Inländern sicherten, die sogenannte Inländerparität, und nach denen die Mitgliedsverwaltungen zusammenzuarbeiten hatten⁴⁰⁾.

Zu weiteren Verwaltungsgemeinschaften kam es in dieser ersten Entwicklungsphase nicht. Die Staaten begnügten sich damit, für ihre Wirtschaften zweiseitige Handels-, Niederlassungs- und Schifffahrtsverträge zu schließen, die kraft der allgemein verwendeten Meistbegünstigungsklausel mit Zollbindungen und synchronisierter Dauer von 10 bis 15 Jahren zu Vertragssystemen verbunden waren, etwa den mittel- und westeuropäischen Meistbegünstigungssystemen, in denen die Nationalwirtschaften kraft zoll- und gewerberechtlicher Gleichbehandlung der Ausländer untereinander, der sogenannten Ausländerparität, in freien Wettbewerb miteinander traten⁴¹⁾. Eine stärkere Gemeinsamkeit an Wirtschaftsverwaltung ließ die Trennung von Staat und Gesellschaft, welche die

^{39a)} Vgl. G. Roth, Territoriale und funktionale Elemente europäischer Flußschiffahrtskommissionen, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 11 (1963), S. 168 ff.

⁴⁰⁾ Näheres bei H. Bülck, Verwaltungsgemeinschaften, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 1962, S. 564 ff.

⁴¹⁾ Den ersten Handelsvertrag, der in der merkantilistischen Worthülse der Meistbegünstigung den neuen Sinn der Gleichbegünstigung enthielt, schlossen England und Frankreich im Jahre 1786, den Eden-Vertrag (D'Hauterive-De Cussy, Recueil des Traités, Bd. 2, 1835, S. 86 ff.).

liberale Epoche auch international konstituierte, weder zu noch machte sie sie nötig. Gemeinsame Zölle mit gemeinsamer Verwaltung in Zollunionen sind zwar der liberal-nationalen Staatenordnung gemäß, waren dann aber häufig, wenn auch nicht immer nur eine Stufe in der Bildung eines neuen nationalen Staates, wofür der Deutsche Zollverein das klassische Beispiel ist⁴²⁾.

In die Meistbegünstigungssysteme und Verwaltungsgemeinschaften fügte sich ein Rechtsinstitut, das zeitlich und sachlich eng mit ihrem Geist verbunden ist. Das war die Schiedsgerichtsbarkeit, wie sie erstmals 1794 der Freundschafts- und Handelsvertrag zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien zur friedlichen Erledigung ökonomischer Streitfragen in das europäische Völkerrecht eingeführt hatte. Das angelsächsische Kompromiß- und Jurisdiktionsdenken verband sich mit der kontinentalen Vertrags- und Konferenzidee und gewann im 19. Jahrhundert über Schiedsklauseln in Handelsverträgen und im Weltpost- und Telegraphenverein so viel Boden, daß am Ende des Jahrhunderts das Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle eine allgemeine, freilich nur locker institutionalisierte Schiedssprechung vorsehen konnte⁴³⁾. Wesentlich an dieser Entwicklung war die Beschränkung der Schiedsgerichtsbarkeit auf das Ökonomisch-Administrative; territoriale Fragen waren eo ipso politisch und damit für eine justizförmige Behandlung ungeeignet⁴⁴⁾.

⁴²⁾ „Die Geschichte kennt keine Realisierung einer Zollunionsidee, bei welcher die treibende Kraft nicht der Wille zur nationalen Staatsbildung gewesen wäre.“ Gedenkschrift des Reichsfinanzministeriums zum 100. Jahrestag der Errichtung des Deutschen Zollvereins, 1934, S. 128. Kritisch dazu E. Kordt, Überstaatliche Bildungen im Rahmen des Deutschen Zollvereins, in: Gegenwartsprobleme des Internationalen Rechts, Festschrift für R. Laun, 1953, S. 91 ff. Zu einseitig betont die nur ökonomische Bedeutung der Zollunion L. Bosc, Zollallianzen und Zollunionen, 1907; vgl. die berechtigte Kritik des Übersetzers S. Schilder, S. 36 und 360. In jedem Falle bleibt das Wort E. Renans wahr: „Un Zollverein n'est pas une patrie“, zitiert bei J. R. von Salis, Die historischen Aspekte, in: Die Integration des europäischen Westens (Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen, Heft 11), 1954, S. 14.

⁴³⁾ H. J. Schlochauer, Die Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit, Archiv des Völkerrechts, Bd. 10 (1962), S. 1 ff., S. 10; H. Wehberg, Schiedsgerichtsklauseln in den deutschen Handelsverträgen, Ztschr. für Völkerrecht, Bd. 7 (1913), S. 153 ff.

⁴⁴⁾ D. Schindler, Die Schiedsgerichtsbarkeit seit 1914, 1938, S. 94 ff., S. 101 ff. Erst nach dem Ersten Weltkrieg wurden territoriale Streitigkeiten in bescheidenem Umfang für justiziabel gehalten.

Die neuen funktionalen Föderationen, in denen statt aristokratischer Diplomaten der technisch-kommerziell interessierte Beamte und Kaufmann, der Konsul und Verwaltungsmann, die staatlich-vermittelnde Rolle mit dem Englischen als Handelssprache innehatten, erhoben sich über die politischen Grenzen. Das sie ordnende internationale Verwaltungs- und Privatrecht wuchs über das territoriale Staatensystem mit dem die nationalen Souveränitäten abgrenzenden Völkerrecht hinaus⁴⁵⁾; über den getrennten Staatsräumen bildete sich in vielfacher Verschränkung eine gemeinsame Wirtschaftsordnung⁴⁶⁾. Diese war zwar äußerlich fest, im Innern aber von

⁴⁵⁾ 1786 prägte J. Bentham Begriff und Namen des International Law, des Internationalen Rechts im Unterschied zum Völker- oder Staatenrecht, das jene für das heutige europäische Gemeinschaftsrecht typische Verschränkung von zwischenstaatlichem und zwischenprivatem Recht in den Ansätzen zeigt. Vgl. seine *Principles of International Law (1786—1789)*, in: *Works of J. Bentham*, ed. Bowring, Bd. 2, 1843, S. 537 ff. Auch die deutsche Lehre war sich der neuen Lage bewußt, vor allem L. von Stein, der dem „reinen Völkerrecht“ oder, wie man heute treffend sagt, dem „Zwischensouveränitätenrecht“ (Jahrreis), das von ihm erstmals so genannte „internationale Verwaltungsrecht“ gegenüberstellte (Die Verwaltungslehre, 1866, S. 94 ff.), eine Wendung, der im privaten internationalen Recht der letzte Band von Savignys, System des heutigen römischen Rechts, 1849 entsprach, in dem er das internationale Privatrecht als übernationales Recht begriff und damit zum Wegbereiter des modernen Universalismus im Kollisionsrecht wurde.

⁴⁶⁾ Vgl. C. Schmitt, Die Auflösung der europäischen Ordnung im „International Law“, Deutsche Rechtswissenschaft, Bd. 5 (1940), S. 267 ff.; ders., Der Nomos der Erde im Völkerrecht des *Ius Publicum Europaeum*, 1950, S. 208, S. 229 ff. und W. Röpke, Internationale Ordnung — heute, 2. Aufl. 1954, S. 105 ff.; ders., *Economic Order and International Law*, Rec. des Cours, Bd. 86 (1954/II), S. 207 ff., 220 ff. Doch will mir scheinen, daß beide Autoren -- jeweils mit entgegengesetzter Bewertung — den Dualismus zwischen dem staatlich-politischen Recht und dem nichtstaatlich-wirtschaftlichen Recht, die Trennung von Politik und Wirtschaft zu stark betonten. Die Dialektik von Machtreichtum und Reichtums-macht zwang auch im national-liberalen Jahrhundert die Staaten zur politisch-ökonomischen Synthese. Die nationalen Machtstaaten wurden liberale Wirtschafts (Rechts-) staaten, weil sie nur so auch politisch Macht gewinnen konnten, wie sich umgekehrt das liberale Bürgertum der nationalen Staaten bediente, um sich als internationale Erwerbs- und Reichtumsgesellschaft zu integrieren. Der Staat war auch in der liberalen Epoche „ein mächtiger Geburtshelfer“ der freien Weltwirtschaft, F. Eulenburg, Außenhandel und Außenhandelspolitik, 1929, S. 169. Vgl. auch A. Sartorius von Waltershausen, Weltwirtschaft und Weltanschauung, 1927, S. 144 ff. Erst das Zusammenwirken von nationalem Staat und liberaler Wirtschaft brachte „jene berauschende Vermehrung von Macht und Reichtum“, von der Gladstone in seiner Budgetrede 1863 rühmend sprach. Zitiert nach H. Hausherr, Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl. 1955, S. 464.

großer Beweglichkeit. Das machte gerade ihren Sinn aus. Denn die in Nationalwirtschaften verbundene bürgerliche Erwerbsgesellschaft wollte sich im friedlichen Wettbewerb gegenüberstellen und vereinen, damit sich nach Ricardos Gesetz der internationalen Arbeitsteilung für jedes Volk ein gerechter Anteil an der gemeinsamen Arbeit aller Völker ergebe. Dieses ökonomische Gesetz, das seine deistisch-naturrechtliche Begründung erst spät verlor, sorgte also auch für eine juste répartition des forces, freilich auf ganz andere Art als das alte Gleichgewichtsprinzip. Das neue Prinzip war nicht auf den politisch-territorialen status, sondern auf den kommerziell-administrativen contractus gegründet, der die funktionale Teilhabe sicherte, wie sie die nationale Zahlungsbilanz als gerechten Anteil an der Weltwirtschaft auswies. Nicht die kriegerische Änderung staatlicher Grenzen, sondern die friedliche Verteilung wirtschaftlicher Leistungen war der Sinn der neuen Gleichgewichtsordnung, in der sich britische Macht- und Wirtschaftsinteressen mit universalen Menschheitsinteressen in unreflektierter Einheit verbanden⁴⁷⁾. So hören wir in den 40er Jahren den Baumwollfabrikanten Cobden aus Manchester sagen, daß Freihandel und Frieden ein und dieselbe Sache seien⁴⁸⁾. Es ist deshalb auch verständlich, daß der Pazifismus, der gegen Ende des Jahrhunderts den Frieden zu einer Wissenschaft machte, die neuen Staatenbünde nicht mit dem alten Namen Föderation belasten wollte. „Die Föderation ist immer ein Ergebnis der Gewalt“⁴⁹⁾, sei es, daß ein mächtiger Staat die schwächeren zusammenfügt, sei es, daß diese sich zum Schutze gegen einen solchen zusammenschließen. Die neuen Bünde jedoch beruhen nicht auf der Gewalt, sondern auf „dem wohlverstandenen Interesse an Vergesellschaftung“, sie sind „nicht erst zu schaffen, sie gehen auf natürlichem Wege vor sich“ kraft „der umwälzenden Fortschritte der Technik“, kraft „ihrer organisatorischen Natur“, sie sind Organisationen und müßten deshalb auch so heißen, meinte Alfred Fried, womit

⁴⁷⁾ Dafür finden sich schon bei Thomas Moore und Oliver Cromwell klassische Zeugnisse. Vgl. G. von Schulze-Gaevernitz, *Britischer Imperialismus und englischer Freihandel zu Beginn des 20. Jahrhunderts*, 1915, S. 52 ff. und G. Ritter, *Machtstaat und Utopie*, 3. und 4. Aufl. 1943, S. 89 ff.

⁴⁸⁾ J. Morley, *Life of Richard Cobden*, 1881, S. 154. Von Cobden stammt auch der emphatische Ausruf: „Free trade is the international law of the Almighty“, *Political Writings*, Bd. 2, 1867, S. 110, zitiert nach Morgenthau, aaO. (2. Aufl.), S. 29. Zu Smith und Cobden vgl. auch M. J. Bonn, *Der Einfluß ökonomischer Theorien auf die auswärtige Politik*, Festgabe für Georg Jahn, 1955, S. 1 ff., S. 6 ff. Zur liberalen Schule im ganzen E. Silberner, *La Guerre et la Paix dans l'histoire des Doctrines Economiques*, 1957, S. 3 ff.

⁴⁹⁾ A. H. Fried, *Handbuch der Friedensbewegung*, 1911, S. 114 ff.

er die Spencersche Evolutionstheorie⁵⁰⁾ — heute in vielem tot, in ihrem Fortschrittsglauben bei den meisten Menschen höchst lebendig — gegen den „utopischen Pazifismus“ seiner Zeit ins Feld führte. Bei dem sich vollziehenden Zusammenschluß wird es sich deshalb „nicht um eine politische Vereinigung der Staaten handeln, sondern um eine soziale. Nicht zu einem Bundesstaat wird die zwischenstaatliche Organisation führen mit einer politischen Zentralgewalt und Unterdrückung der Selbständigkeit eines jeden einzelnen. Um eine Genossenschaft selbständiger Staatengebilde wird es sich handeln, die ihre Souveränität freiwillig und nur um jenen Teil beschränken werden, der notwendig sein wird, um die gemeinsamen Interessen der neuen Gesellschaft besser vertreten zu können.“

6. Gegenüber dieser Prognose galten die Utopien des 19. Jahrhunderts den Vereinigten Staaten von Europa als Keim eines umfassenden Weltstaats⁵¹⁾. Das Nationale war ihre Grundidee, doch floß es aus verschiedenen Quellen. Anarchismus hatte die eine klar gefaßt. Es war der französische Begriff der Nation, der freie Wille des Individuums, der als Kern demokratischer Selbstbestimmung alle Völker ergreifen und vereinen sollte. Der auf die Welt ausgedehnte demokratische Nationalstaat war das Leitbild auch für die Vereinigten Staaten von Europa. Der Name taucht erstmals im Revolutionsjahr 1848 auf⁵²⁾. Zu jener Zeit sprach Victor Hugo auf dem

⁵⁰⁾ Spencer scheint auch zum ersten Mal das Wort Integration auf soziale Zusammenhänge angewandt zu haben. Er definiert Entwicklung als einen „Wandel von unzusammenhängender Gleichartigkeit zu zusammenhängender Verschiedenartigkeit, der die Zerstreuung der Bewegung und die Integration der Materie begleitet“. Vgl. L. von Wiese, Zur Grundlegung der Gesellschaftslehre. Eine kritische Untersuchung von Herbert Spencers System der synthetischen Philosophie, 1906. Spencers Einfluß auf A. Schäffle, Bau und Leben des sozialen Körpers, 1896, führte bei diesem zu einer Stufentheorie des Weltstaates (S. 552 ff.).

⁵¹⁾ Vgl. H. Wehberg, Ideen und Projekte betreffend die Vereinigten Staaten von Europa in den letzten 100 Jahren, Friedenswarte, Bd. 41 (1941), S. 49 ff.; H. Gollwitzer, Europabild und Europagedanke, 1951; V. Valentin, Geschichte des Völkerbündigungsdenkens in Deutschland, 1920; neuestens A. Albonetti, Preistoria degli stati uniti d'Europa, 1960; deutsch 1962.

⁵²⁾ Wohl zuerst bei dem Freund Mazzinis C. Cattaneo, L'insurrection de Milan 1848, 1848. Dort S. 216 folgende für den Grundgedanken nationaler Föderation bezeichnende Stelle: „La force de l'exemple et celle du temps et des nationalités décomposeront les empires informes de l'Est, et les transformeront en une fédération de peuples libres. Nous aurons la paix et nous pourrons en jouir, lorsque nous aurons les Etats-Unis d'Europe“. Ähnliche Wendungen bei dem Schotten Mackay. Vgl. A. Ernstberger, Charles Mackay und die Idee der Vereinigten Staaten von Europa im Jahre 1848, Hist. Zeitschr., Bd. 146 (1932), S. 263 ff.

Weltfriedenskongreß in Paris, der „Hauptstadt des 19. Jahrhunderts“⁵³), von dem Tag, an dem die Kugeln und Granaten von dem Stimmrecht der Völker ersetzt würden, die sich damit zu einer höheren Gemeinschaft zusammenschließen, so wie sich die Normandie, Burgund und die anderen Landschaften zu Frankreich verschmolzen hätten⁵⁴). Dieses Ziel verfolgten dann die Internationale Liga für Frieden und Freiheit und ihr Präsident Charles Lemonnier mit Beharrlichkeit. Sie entwarfen eine Verfassung der Vereinigten Staaten von Europa, in denen die Nationen souverän sein und die föderativ geeinte Macht der Völker auf dem Gleichgewicht ihrer gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt beruhen sollte⁵⁵). Das war das vertikale *équilibre des pouvoirs* innerhalb der Staaten und etwas anderes als die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Staaten. Den französischen Plänen

⁵³) Die Wendung stammt von W. Benjamin, Schriften, Bd. 1, 1955, S. 406 ff. Doch sah schon V. Hugo selbst Paris als Mittelpunkt der Weltrepublik: „Cette nation aura pour capitale Paris, et ne s'appellera point la France; elle s'appellera l'Europe. Elle s'appellera l'Europe au vingtième siècle, et aux siècles suivants, plus transfigurée encore, elle s'appellera l'Humanité... nation définitive“. Vgl. Ter Meulen, aaO., (Anm. 15), Bd. 2/II, 1940, S. 24. Ähnlich schon Cloots, vgl. Ter Meulen, aaO., Bd. 2/I, S. 23.

⁵⁴) In seiner Eröffnungsrede als Präsident des Weltfriedenskongresses vom 22. August 1849 in Paris, der von Tocqueville im französischen Außenministerium offiziell begrüßt wurde und dessen Vizepräsident Cobden war: „Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand sénat souverain, qui sera à l'Europe ce que le Parlement est à l'Angleterre, ce que la Diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France. . . Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les Etats Unis d'Amérique, les Etats Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers. . .“, Ter Meulen, aaO., Bd. II/1, S. 318 f. Im näheren W. Faber, Victor Hugo als Vorkämpfer der Vereinigten Staaten von Europa, Friedenswarte, Bd. 41 (1941), S. 166 ff.

⁵⁵) Über die Ligue Internationale de la Paix et de la Liberté von 1867 vgl. Ter Meulen, aaO., Bd. II/2, S. 29 ff.; der Entwurf der Verfassung der Vereinigten Staaten von Europa, S. 35 f. Zusammenfassend Ch. Lemonnier, Les Etats Unis d'Europe, 1872, bes. S. 127 ff. Kennzeichnend auch die Genfer Resolutionen der Liga von 1887, Ter Meulen, II/2, S. 166, 163. „Considérant que le but supérieur à atteindre par les amis de la Paix fondée sur la justice, doit être une Fédération des nationalités européennes, fondée sur un pacte fédératif duquel émaneront comme conséquence des lois réglementaires, un Tribunal international et un Pouvoir exécutif européen.“ . . . „C'est l'union, le fonctionnement, l'accord, l'équilibre de ces trois pouvoirs qui constituent l'état juridique“, im Gegensatz zum „état de guerre“ — eine Antithese, die die föderalistische Diskussion bis zum heutigen Tage beeinflusst.

verbanden sich angelsächsische. Schon Saint-Simon hatte dem Wiener Kongreß ein gemeinsames englisch-französisches Parlament als Anfang einer europäischen Föderation vorgeschlagen, die — wie die epochemachende Wendung lautet — eine Industrieorganisation statt eines Kriegsstaates sein sollte⁵⁶⁾. Kräftigen Auftrieb erhielt die Bewegung durch den puritanischen Glaubenseifer der in jener Zeit in Amerika gegründeten Friedensgesellschaften, besonders der heute noch einflußreichen American Peace Society, die mit Entwürfen zu einem Congress und einem Court of Nations hervortrat⁵⁷⁾. In den 70er Jahren wollte der schottische Jurist Lorimer die internationale Gesetzgebung einer Organisation anvertrauen, die nach englisch-amerikanischer Art aus einem Senat und einem Abgeordnetenhaus bestehen sollte, die von den Kammern der Mitgliedstaaten nach der Größe ihrer Bevölkerung und ihren Einkünften zu wählen wären, — ein deutlicher Versuch, das Repräsentativsystem zu internationalisieren und die Hegemonie der Großmächte in konstitutioneller Form zu organisieren⁵⁸⁾.

Die andere Quelle für Friedens- und Europapläne war nicht der westliche, sondern der östliche Nationsbegriff. Er rückte nicht die voluntaristische Entscheidung des einzelnen in den Vordergrund, sondern sah den Menschen in der ihn übergreifenden Gesamtheit einer spezifischen Kultur, die ihrerseits

⁵⁶⁾ C. H. de Saint-Simon und A. Thierry, *De la Réorganisation de la Société Européenne*, 1814 (ed. Perlire, 1925), bes. S. 60 ff. Dazu J. L. Puech, *La tradition socialiste en France et la Société des Nations*, 1921 und Th. Ramm, *Die großen Sozialisten als Rechts- und Sozialphilosophen*, 1955, S. 269 ff. Über die Pläne einer europäischen Organisation bei den Schülern Saint-Simons, für die die Eisenbahn zum Symbol universaler Verbindung wird und die die französische Missionsidee zur Theokratie steigern, vgl. P. Leroux, *Oeuvres*, Bd. 1, 1851, S. 287 f. („La France est une religion“), zitiert nach Ter Meulen, aaO., II/1, S. 214. Dazu allgemein Talmon, aaO., S. 70 ff. Hier dürften auch — abgesehen von dem Zusammenhang des gesamteuropäischen Bewußtseins von technischem Fortschritt und zivilisatorischer Freiheit — Anregungen zu suchen sein für die Forderung L. von Steins nach Neutralisierung der durchgehenden Eisenbahnstrecken Europas: „Im Namen der Integrität des großen europäischen Verkehrsorganismus und der konstitutionellen Einheit Europas“, *Le droit international des chemins de fer en cas de guerre*, *Revue de Droit International*, Bd. 17 (1885), S. 332 ff.

⁵⁷⁾ Vgl. W. Ladd, *An Essay on a Congress of Nations* (ed. J. B. Scott), 1916.

⁵⁸⁾ Vgl. J. Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations*, Bd. 2, 1884, S. 183 ff., S. 186: „The ultimate problem of international jurisprudence is: How to find international equivalents for the factors known to national law as legislation, jurisdiction, and execution“.

wesentlich auf der Sprache und den darin ausgedrückten Werten beruhte. Im Unterschied zur westlichen Staatsnation war es der Begriff der Kulturnation, des Volkes oder der „Volkheit“, wie Goethe sagte und wie ihn Herder und die deutsche Romantik entwickelten, der die Völker in Mittel- und Osteuropa zu nationalem Selbstbewußtsein erweckte⁵⁹). Dieser Nationsbegriff war ebenso wie der französische europäisch-universal⁶⁰). Er befruchtete in den 30er Jahren Mazzinis Junges Europa und seine „Allianz der Völker, die die einzige wahre Allianz“ sei⁶¹), und wirkte auch im Verein mit dem amerikanischen Verfassungsvorbild auf die russischen Dekabristen, die als erste und auf lange Zeit einzige Bewegung Rußlands sowohl die innere Föderalisierung des Nationalitätenreiches, als auch die übernationale Union der slawischen Völker gefordert hatten⁶²), eine Idee, die als christlich-pazifistischer Universalismus mit der alten Mission von Moskau als dem Dritten Rom schon in der von Alexander I. entworfenen Heiligen Allianz wirksam gewesen war⁶³).

⁵⁹) Grundlegend F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat, 7. Aufl. 1928. Vgl. weiter H. Rothfels, Grundsätzliches zum Problem der Nationalität, Hist. Ztschr., Bd. 174 (1952), S. 339 ff.; ders., Die Nationsidee in westlicher und östlicher Sicht, in: Osteuropa und der Deutsche Osten, 1956. J. W. Goethe, Maximen und Reflexionen, aus Makariens Archiv.

⁶⁰) Dazu bes. H. Kohn, Die Idee des Nationalismus, 1950, S. 574 ff. Vgl. auch zu den Romantikern H. Gollwitzer, aaO., S. 174 ff., 246 ff.

⁶¹) Zitiert nach Les Etats Unis d'Europe, Journal de la Ligue Internationale de la Paix et de la Liberté, Genève, 11 avril 1872, S. 3. Vgl. H. G. Keller, Das „Junge Europa“ 1834—1836, 1938, S. 33 ff., S. 79 ff. Zur italienischen Missionsidee, besonders zur Terza Roma als Führungsmacht des europäischen Staatenbundes vgl. O. Vossler, Mazzinis politisches Denken und Wollen, 1927, S. 42 ff., S. 73 ff.

⁶²) Vgl. E. Hölzle, Rußland und Amerika, 1953, S. 141 ff.

⁶³) In dem von Metternich noch nicht gestutzten Entwurf der Heiligen Allianz sprach sich in ein mystisch-religiöses Gewand gehüllt das Sendungsbewußtsein des russischen Volkes aus, dessen Prophet später Dostojewski werden sollte: Der Frieden und die Welterlösung in der Gemeinschaft, dem „Mir“, ein Begriff, der einmal Welt und Gemeinde, zum anderen Frieden bedeutet und durchdrungen ist von der „Prawda“, was sowohl Wahrheit wie Gerechtigkeit heißt, die auf Erden verwirklicht werden soll. Vgl. Hölzle, aaO., S. 91 ff., 94. Zu dem erst 1928 bekannt gewordenen Entwurf vgl. Hildegard Schaefer, Die dritte Koalition und die Heilige Allianz, 1934, S. 78 ff. Über „Moskau — das Dritte Rom“ dieselbe Verfasserin, 2. Aufl. 1957. Zum russischen Sendungsbewußtsein allgemein E. von Vietsch, Die Tradition der großen Mächte, 1950, S. 133 ff. und H. Kohn, Propheten ihrer Völker, 1948, S. 152 ff.

Der deutsche Nationsbegriff findet seine bündische Ausprägung am klarsten in Bluntschlis Verfassung der Vereinigten Staaten von Europa⁶⁴). Europa, so sagt er in Auseinandersetzung mit Lorimer, könne so wenig als Föderation nach Art der Vereinigten Staaten von Amerika organisiert werden, wie es eine universale Monarchie ertrage. „Eine politische Staatseinheit ohne ein Volk ist ein Widerspruch in sich. Da es kein europäisches Volk gibt, so kann es auch keinen Staat geben, der Europa heißt“⁶⁵). Europa könne nur als Staatenbund organisiert werden, der die Selbständigkeit und Eigenart der verbündeten Staaten wahre. Diese müßten einen Bundesrat mit Stimmvorrang der Großmächte bilden, dem die Gesetzgebung und die Führung der europäischen Politik zukomme. Doch hätten dem die Völker zuzustimmen, die in einem europäischen Repräsentantenhaus zu vereinen seien, je 10 Deputierte für die großen Staaten und je 5 für die anderen. Der Vollzug der von Bundesrat und Repräsentantenhaus mit Mehrheit beschlossenen europäischen Gesetze müsse dem Kollegium der Großmächte übertragen werden. Dieser Plan der Vereinigten Staaten von Europa liegt auf der Linie des späten Kants⁶⁶) und kommt der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts näher als alle anderen. Doch war seine Idee nicht wirklich, will sagen: wirksam genug, um über ihre Epoche, die vom nationalen Gesetzgebungsstaat bestimmt war, nachhaltig und zukunfts-trächtig hinauszuwirken.

Im 20. Jahrhundert

Das Weltstaatensystem

7. Was das 19. Jahrhundert an föderativen Ideen und Institutionen vorgebildet hatte, versuchte die Weltstaatengemeinschaft im 20. Jahrhundert nach dem großen, alle Nationen verstrickenden Völkerkrieg in einer neuen Gesamtorganisation zusammenzufassen und fortzubilden. Das war der Völkerbund, der als Friedensgemeinschaft die territoriale Neuordnung Mit-

⁶⁴) J. C. Bluntschli, Die Organisation des Europäischen Staatenvereins, zuerst veröffentlicht in der „Gegenwart“, 1878. Neudruck Darmstadt 1962. Auch abgedruckt bei E. Darby, International Tribunals, 4th ed. 1904.

⁶⁵) Neudruck, S. 27.

⁶⁶) I. Kant, Zum ewigen Frieden, 1795, Zweiter Definitivartikel, nach dem das Völkerrecht auf einen Föderalismus freier Staaten gegründet sein soll. Dazu H. Kraus, Das Problem internationaler Ordnung bei Kant, 1931 und J. Hoffmeister, Die Problematik des Völkerbundes bei Kant und Hegel, 1934.