



Plädoyer für eine aufgeklärte Souveränität

Von Martin Höpner | 12.01.2017 (editiert am 13.01.2017)

Die positive Bezugnahme auf nationale Souveränität klingt besonders für deutsche Ohren ungewohnt. Allein, im Kontext internationaler Diskurse hilft diese spezifisch deutsche Sichtweise wenig. Ich meine daher, dass es lohnt, sich auf die Debatten um demokratische Souveränität als Leitvorstellung einzulassen, statt die Teilnahme an ihnen zu verweigern.

Quer durch Europa sind die politischen Diskurse in Veränderung begriffen. Nicht nur entstehen und wachsen in praktisch allen europäischen Ländern Populismen unterschiedlicher Spielart, deren gemeinsamer Fluchtpunkt die Ablehnung von Kosmopolitismus und europäischer Integration ist. Auch die progressiven Debatten transformieren sich in einem Ausmaß, das ich noch vor wenigen Jahren für nicht möglich gehalten hatte. Die Leistungsbilanzkrise und die zahlreichen Übergriffe des Euro-Regimes auf interne Angelegenheiten der Schuldnerländer werden als Serie an Erniedrigungen und als Verluste an Staatlichkeit und demokratischer Selbstbestimmung erlebt. Während deutsche Progressive mehrheitlich mit dem Ruf nach mehr Europa reagieren, erlebe ich bei unseren Nachbarn eine zunehmende Reorientierung auf das Ziel der Rückgewinnung nationaler Souveränität. Als Beispiel sei auf [diesen](#) internationalen Aufruf verwiesen, dessen grobe Zielrichtung viele Leserinnen und Leser von Makroskop sympathisch finden dürften, an dem aber gleichzeitig auffällt, dass er gleich viermal den Souveränitätsbegriff aufruft.

Es wäre verfehlt, diese Vorgänge für eine gute Nachricht zu halten, wenn mit der Neufokussierung auf demokratische Souveränität auch gewiss Überproduktionen an naivem EU-Enthusiasmus mitver-

abschiedet werden, denen man nicht nachtrauern muss. Nein, die neuen Entwicklungen sind ein Problemindikator. Sie verdeutlichen die Zerstörungen, die der Euro an dem Willen angerichtet hat, in Europa gemeinsam zu handeln und sich positiv auf das Projekt eines Europas-im-Werden zu beziehen. Aus dem Leitbild eines solidarischen Europa ist ein Beharren auf eigener Souveränität zur Abwehr der Herrschaftsansprüche supranationaler Organisationen, der Troika und der Gläubigerstaaten geworden. Europa war schon einmal weiter als heute.

Die positive Bezugnahme auf nationale Souveränität klingt besonders für deutsche Ohren ungewohnt. Aus offensichtlichen historischen Gründen: Der Schritt von der nationalen Souveränität zum chauvinistischen Nationalismus und den deutschen Verbrechen des 20. Jahrhunderts erscheint klein und die maximale Distanzierung von allem, was das Wort „national“ in sich trägt, der sicherste aller Wege. Auch in weiten Teilen der inländischen Politikwissenschaft, der Soziologie und des Völker- und Europarechts gilt der Souveränitätsbegriff als kontraproduktiv, rückwärtsgerichtet, anachronistisch. Allein, in den Debatten mit den internationalen Mitbestreiterinnen und Mitstreitern helfen diese spezifisch deutschen Sichtweisen wenig. Ganz im Gegenteil werden Versuche, das Ziel der Wiedergewinnung nationaler Selbstbestimmung mit Verweisen auf den Gang der deutschen Debatten zu kontern, ihrerseits als selbstherrlich empfunden.

Ich meine daher, dass es lohnt, sich auf die Debatten um demokratische Souveränität als Leitvorstellung einzulassen, statt die Teilnahme an ihnen zu verweigern. Um den Begriff positiv zu besetzen, muss an ihm, so meine ich, in dreierlei Hinsicht gearbeitet werden: nach „innen“, im Hinblick auf die Objekte politischer Steuerung; nach „außen“, im Hinblick auf andere, gleichermaßen souveräne Gemeinwesen; und nach „oben“, im Hinblick auf rechtliche Bindungen an internationale und supranationale Organisationen.

Souverän ist, wer der Wirtschaft Recht setzen kann

Demokratische Souveränität erschöpft sich nicht in demokratischen Wahlen. Noch so demokratische Wahlprozeduren münden nur dann in demokratische Selbstbestimmung, wenn sich die gewählten Regierungen ein Mindestmaß an Steuerungsfähigkeit gegenüber den Zielpunkten staatlicher Intervention bewahren. Der Dreh- und Angelpunkt solcher Steuerungsfähigkeit ist in kapitalistische Ökonomien die Fähigkeit, in Märkte intervenieren, Grenzen zwischen Staat und Markt definieren, und Koordination über Märkte in gesellschaftsverträgliche Bahnen lenken zu können. Der politische Wille, verlorengegangene politische Steuerungsfähigkeit gegenüber kapitalistischen Märkten zurückzugewinnen, steht im Zentrum der aktuellen Souveränitätsdebatten.

Die Frage nach dieser Steuerungsfähigkeit lässt sich in zweierlei Hinsicht stellen: im Hinblick auf die Fähigkeit, dem Marktmechanismus Grenzen zu setzen, und im Hinblick auf die Fähigkeit zu wirkungsvoller, aber nicht zwingend marktwidriger makroökonomischer Intervention. In beiderlei Hinsicht sind beklagte Verluste an Steuerungsfähigkeit nicht imaginiert, sondern real. In beiderlei Hinsicht haben diese Verluste mit Fehlentwicklungen der europäischen Integration zu tun und in beiderlei Hinsicht ist es eine offene Frage, in wieweit die Wiedergewinnung von Steuerungsfähigkeit Problemlösungen nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene erfordert.

Eine Ursache für den Verlust an Fähigkeit, die Grenzen zwischen Staat und Markt zu definieren und durchzusetzen, sind die Überinterpretationen der normativen Gehalte und der Anwendungsbereiche der europäischen Grundfreiheiten und des europäischen Wettbewerbsrechts. An den politischen Systemen der EU und ihrer Mitglieder vorbei lassen sich mit ihnen Liberalisierungsprojekte verwirklichen, die politisch niemals durchzusetzen wären. Die Kommission und der Europäische Gerichtshof interpretieren die Binnenmarktfreiheiten inzwischen derartig weit, dass sie mit den Ausgestaltungen der Tarifautonomien in den EU-Ländern ebenso in Konflikt geraten wie nach Meinung der Kommission nunmehr auch mit der Arbeitnehmermitbestimmung (wir haben diesen Konflikt zuletzt [hier](#) behandelt). Und die Überinterpretationen des europäischen Wettbewerbsrechts hatten einen erheblichen Anteil an den Transformationen und Privatisierungen der staatsnahen Sektoren inklusive des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens. Nicht alle diese Veränderungen waren notwendigermaßen schlecht – aber sie wurden rechtlich erzwungen statt demokratisch entschieden und zeugten daher vom Gegenteil dessen, was sich als demokratische Souveränität bezeichnen ließe. Die Rückgewinnung der Souveränität würde hier bedeuten, die Institutionen und Praktiken der sozialen Marktwirtschaft effektiver vor illegitimen Übergriffen des Europarechts zu schützen als in der Vergangenheit.

Auch die Einbußen an makroökonomischer Steuerungsfähigkeit haben mit der EU zu tun. Souverän ist in dieser Hinsicht, wer die vier entscheidenden makroökonomischen Instrumente – das sind die Geldpolitik, die Fiskalpolitik, die Lohnpolitik und die Wechselkurspolitik – aufeinander abgestimmt zur Beeinflussung makroökonomischer Aggregate einsetzen kann. Dass die Fähigkeit, das auf nationaler Ebene zu tun, durch die Einführung des Euro nicht größer werden würde, war von Anfang an klar. Man hoffte aber, makroökonomische Souveränität auf europäischer Ebene bündeln und auf diese Weise umso effektiver ausüben zu können.

Diese Hoffnung hat sich als schwerer Irrtum erwiesen. Heute haben sich die realen Wechselkurse durch heterogene innereuropäische Inflationsentwicklungen in vorher nicht gekanntem Ausmaß verzerrt, ohne dass das Instrument der Wechselkurspolitik zur Entzerrung zur Verfügung stünde; der Fiskalpakt und die bis auf weiteres nicht aufhebbare fiskalische Überföderalisierung der EU verunmöglichen den makroökonomischen Einsatz der Fiskalpolitik; jegliche Staatsverschuldung ist nunmehr faktisch Verschuldung in Fremdwährung; einheitliche europäische Notenbankzinsen müssen auf unterschiedliche innereuropäische Wachstums- und Inflationsdynamiken reagieren; und die Lohnpolitiken verheddern sich in kompetitive reale Abwertungswettläufe, ohne dass angesichts der bizarren Heterogenität der innereuropäischen Lohnfindungsregime eine realistische Aussicht auf europaweite Lohnkoordination bestünde. An alledem kann und wird sich kurz- bis mittelfristig wenig ändern. Vor diesem Hintergrund ist konsequent und nachvollziehbar, dass immer mehr Stimmen nach den Möglichkeiten der Rückgewinnung *nationaler* makroökonomischer Souveränität fragen.

Halten wir bis hier fest: Wer am Souveränitätsdiskurs teilnimmt, sollte die Frage nach dem *wozu* stellen. Souverän sind Gemeinwesen, die sich ein Mindestmaß an Steuerungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft mit dem Ziel erhalten, einen hohen Beschäftigungsgrad zu erreichen und wirtschaftliches Handeln in sozialverträgliche Bahnen zu lenken. So beantwortet, gewinnt die Frage nach der Souveränität einen sozialen, progressiven Gehalt.

Die Souveränität Anderer definiert die Grenzen der eigenen Souveränität

Ein zeitgemäßer Begriff nationaler Souveränität kann nur mit *reflexivem Gehalt* hilfreich sein. Die legitime Souveränität Anderer und der vorausschauende Respekt vor ihr müssen als Grenzen der eigenen Souveränität definiert werden. Ein so verstandener Souveränitätsbegriff taugt nicht zur missbräuchlichen Rechtfertigung von Machtpolitik und Willkür etwa in der Außenwirtschaftspolitik und anderen Politikfeldern. Nun wäre die Annahme naiv, die Durchsetzung einer derart reflexiven Souveränitätspolitik ergäbe sich durch Lernen und wechselseitige Anpassung von selbst. Abstriche bei der reflexiven Handhabung der eigenen Souveränität werden immer wieder kurzfristige Gewinne auf Kosten Anderer versprechen. Erschwerend kommt hinzu, dass alle Gemeinwesen über ihre eigenen Traditionen und „heiligen Kühe“ verfügen und daher unterschiedliche Sachverhalte mit transnationaler Wirkung als illegitime Übergriffe auf die eigene Souveränität empfinden werden. Kurz, der reflexive Gebrauch von Souveränität wird stets prekär sein.

Im Schutz und der Weiterentwicklung des reflexiven Gebrauchs von Souveränität und der Sanktionierung von Verstößen besteht daher eine entscheidende Aufgabe internationaler, insbesondere europäischer Organisationen. Diese Einsicht hat für die momentanen Debatten einen hohen Stellenwert: Auch wenn man demokratische Souveränität als Leitbild positiv besetzt, führt das *nicht* zu dem Ergebnis, dass internationale und supranationale Organisationen obsolet seien (vergleiche hierzu auch den nachfolgenden Abschnitt). Zur Begründung der Notwendigkeit eines europäischen Bundestaats taugt diese Einsicht allerdings nicht. Ebenso wenig rechtfertigt sie die Überdehnungen von Binnenmarktfreiheiten und europäischem Wettbewerbsrecht und schon gar nicht die Fehlkonstruktion mit dem Namen Euro.

Dass die reflexive Aufladung des Souveränitätsbegriffs auch für das Verfassungsrecht handfeste Auswirkungen hätte, illustriert die Kritik des Rechtswissenschaftlers Christian Joerges am ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom September 2012 (siehe [dieses](#) Editorial und [diesen](#) Artikel, letzterer leider nicht im Open Access; das Urteil findet sich [hier](#)). Karlsruhe nahm in dem Urteil eine „souveränitätskonforme“ Auslegung der Regelungen zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vor, betonte die Budgethoheit des Bundestags und sah diese unter anderem durch die politische Konditionalität der gewährten Hilfen geschützt. Dass diese Ausdeutung der eigenen Budgethoheit die Bereitschaft zur Unterminierung der Budgethoheiten anderer Gemeinwesen zur Voraussetzung hatte, stellte für das Verfassungsgericht offensichtlich kein Problem dar. Das BVerfG ließ sich, so wäre im Licht dieses Unterabschnitts zu formulieren, von einer nicht-reflexiven Souveränitätsvorstellung leiten.

Souverän ist, wer über die Kompetenz-Kompetenz verfügt

Ein aufgeklärter Souveränitätsbegriff muss kompatibel mit rechtlichen Bindungen an übernationale Herrschaftsgewalten sein, die zweifellos vorhanden sind und – so will ich doch hoffen – auch in den Vorstellungen jener, die sich heute aus nachvollziehbaren Gründen auf die Souveränitätsidee rückbesinnen, weiter vorhanden sein sollen. Läge Souveränität nur vor, wenn das in Rede stehende Gemeinwesen auf dem eigenen Territorium im alleinigen Besitz aller Hoheitsrechte wäre, wäre Souveränität in der Tat ein allenfalls historisch interessanter Gegenstand und die Anwendung des Be-

griffs auf heutige Probleme empirisch anachronistisch und als Leitvorstellung reaktionär.

Seit der Gründung des Vereinten Nationen im Jahr 1945 steht außer Frage, dass es oberhalb der Nationalstaaten Organisationen gibt, die Staaten Pflichten auferlegen, zu deren Abwehr sich jene nicht auf ihre Souveränität berufen können. Neue Organisationen wie die WTO, internationale Gerichtsbarkeiten und die inzwischen zur EU weiterentwickelte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) traten hinzu. Von Souveränität in einem radikal verstandenen Sinne als Abwesenheit von übernationalen Bindungen kann daher realistischerweise schon lange vor den aktuellen Störungen demokratischer Selbstbestimmung etwa durch das Euro-Regime keine Rede mehr sein.

In seinem Buch „Europa ja – aber welches?“ (wir haben es [hier](#) vorgestellt) unterbreitet der Rechtswissenschaftler und ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm einen Vorschlag für einen in dieser Hinsicht modernisierten Souveränitätsbegriff. Die Frage sei nicht, so Grimm, ob internationale Organisationen Hoheitsrechte ausüben und ob supranationale Organe Kompetenzen haben. Die Frage sei vielmehr, wer die Kompetenz-Kompetenz innehat, die Kompetenz also, die internationalen und supranationalen Hoheitsrechte und Kompetenzen zu definieren und zudem zu kontrollieren, ob sie sich in der Praxis auch tatsächlich innerhalb der ihnen zugeordneten Grenzen bewegen. Sowohl die EU als auch ihre Mitglieder verfügen demnach über Hoheitsrechte, aber nur die vertragsschließenden Staaten verfügen über die Kompetenz-Kompetenz und also über Souveränität. Diesem Vorschlag Grimms sollte man, so meine ich, folgen. So nachdrücklich also anachronistische Verwendungen des Souveränitätsbegriffs abzulehnen sind, so konsequent muss aufgeklärte Souveränität als Alleinbesitz der Kompetenz-Kompetenz vor Aushöhlungen geschützt werden.

Eine solche Ausdeutung des Souveränitätsbegriffs hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem umstrittenen Lissabon-Urteil vom Juni 2009 vor Augen (das Urteil findet sich [hier](#)). Das Gericht hatte erfasst, dass Ausweitungen der supranationalen Kompetenzen nicht nur durch intentionale Delegation „von unten“ erfolgen können. Sie können auch durch die schleichende Zunahme an Kompetenzmaßnahmen „von oben“ erfolgen, wenn die supranationalen Organe ihre Befugnisse immer extensiver ausdeuten. Der Umgang mit den europäischen Binnenmarktfreiheiten ist hierfür ein treffendes Beispiel.

Karlsruhe beharrte daher, zum Unmut vieler Völker- und Europarechtler, auf seiner Befugnis, so genannte „ausbrechende“ europäische Rechtsakte – das sind Gesetze, Verordnungen oder Urteile, denen die Kompetenzgrundlage fehlt – zu ahnden. Auf Grundlage unseres aufgeklärten Souveränitätsbegriffs erscheint dieses Vorgehen ebenso legitim wie geboten. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang freilich, dass Karlsruhe es bisher bei seinem rein *nominalen* Beharren auf souveräner Kompetenz-Kompetenz belassen hat, ohne jemals ohne Kompetenzgrundlage ergangenes europäisches Recht für in Deutschland unanwendbar zu erklären – in der Annahme wohl, schon die glaubwürdige *Androhung* etwaiger Stoppschilder werde die supranationalen Organe, insbesondere den EuGH, zu souveränitätsschonender Selbstzurückhaltung anhalten. Bisher sehen wir hiervon wenig. Man kann daher die Frage stellen, ob nicht auch der progressive Diskurs das nationale Verfassungsrecht offener zur Verteidigung einer aufgeklärt ausgedeuteten Souveränität ermuntern sollte.

Veröffentlicht am: 12.01.2017 | Editiert am: 13.01.2017

Erschienen unter:

<https://makroskop.eu/2017/01/plaedoyer-fuer-eine-aufgeklaerte-souveraenitaet/>