

# SOUVERÄNITÄT

Theoretische und ideengeschichtliche Reflexionen

*Samuel Salzborn/Rüdiger Voigt*

Seitdem Jean Bodin im Jahre 1576 in seinen *Sechs Büchern über den Staat* die Souveränität als höchste Gewalt (*summa potestas*) des Monarchen beschrieben hatte,<sup>1</sup> ist Souveränität einer der umstrittensten Begriffe in Politik- und Rechtswissenschaft.<sup>2</sup> Kein Wunder, denn es geht dabei um nichts Geringeres als um das, was den Staat ausmacht, also um den Gehalt von Staatlichkeit. Im Verlauf der letzten 500 Jahre ist die Souveränität gelobt und getadelt worden, sie wurde für unerlässlich oder für überaus schädlich erklärt, ihr wurde freiheitsverbürgende, aber auch freiheitsverhindernde Bedeutung zugeschrieben. Nahezu alle bedeutenden Staatstheoretiker haben sich mit ihr auseinandergesetzt. Nicht zuletzt wegen des scheinbar unaufhaltsamen Prozesses der europäischen Integration ist sie heute wieder überaus aktuell. Denn es besteht die Gefahr, dass zwischen den schwächer werdenden Mitgliedstaaten und den stärker werdenden europäischen Bürokratien die Souveränität gleichsam zerrieben wird. Ein neuer, demokratisch legitimierter Souverän, die „Vereinigten Staaten von Europa“, ist nicht in Sicht. Damit droht dann allerdings auch die Grundvoraussetzung für jegliche Art menschlicher Freiheit abhanden zu kommen, nämlich ein mit dem Gewaltmonopol ausgestatteter Souverän als Garant dieser Freiheit.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wird die nationalstaatliche Souveränität aus einer Vielzahl von Richtungen in Frage gestellt. Die politische und ökonomische Globalisierung wird zwar gemeinhin als Ursache für dieses Souveränitätsvakuum anerkannt,<sup>3</sup> strukturelle und kritische Analysen für den Umgang mit dieser weltpolitisch neuen Situation und dem fortschreitenden Untergang der westfälischen Weltordnung aus theoretischer Perspektive sind aber rar.<sup>4</sup> Gerade aus politisch-theoretischer Perspektive erscheint es aber dringend notwendig, über Chancen und Risiken dieses Auflösungsprozesses zu reflektieren und abzuwägen, wo das Souveränitätsvakuum zu einer konstruktiven, diskursiven Neujustierung der Arena des Politischen führen und wo es wiederum das Versprechen der Moderne auf Freiheit, Gleichheit und Solidarität nachhaltig aus den Angeln heben könnte.<sup>5</sup>

Dabei dürfte das weitgehende Schweigen zur nationalstaatlichen Souveränitätsfrage damit zu tun haben, dass Kritiker wie Befürworter der modernen Souveränitätsvorstellungen im Prozess der Globalisierung beide gleichermaßen die Am-

1 *Bodin* 1981/1986.

2 *Halter* 2007, S. 1.

3 Vgl. *Sassen* 1996, 2006.

4 Vgl. *Verkuil* 2007; *Voigt* 2009.

5 Vgl. *Stetter* 2008, S. 99ff.

bivalenzen aus dem Auge verloren haben, die der modernen Souveränitätsvorstellung inhärent sind. Vor allem Kritiker sehen die Auflösung klassischer Souveränitätsvorstellungen als Chance für die Freiheit, die allerdings historisch und theoretisch stets nur stabil im Kontext zentralisierter Macht etabliert wurde. Die staatliche Omnipotenz, die sich im Globalisierungsprozess auf eine Vielzahl anderer Akteure wie beispielsweise NGOs oder internationale Terroristen verlagert, konnte zugleich aber auch immer nur als *legitime* physische Gewaltsamkeit (Max Weber) existieren, solange sie mit der Freiheit des Individuums Hand in Hand ging.

Der Sieg der (diskursiven) Freiheit, den die Einen sehen, und der Sieg der (physischen) Gewalt, den die Anderen bejubeln, ist in Wahrheit jeweils die Kehrseite ein und desselben Prozesses: der substanziellen Infragestellung von Souveränität, der Auflösung der modernen Ambivalenzen von Recht *und* Macht, von Freiheit *und* Gewalt, die in ihrer Einheit im souveränen Nationalstaat verwirklicht werden. Wird der souveräne Staat in die eine oder in die andere Richtung in Frage gestellt oder aufgelöst, zerstört dies unweigerlich auch den anderen Pol der Ambivalenz. Wer Freiheit will, braucht Souveränität; umgekehrt bedarf derjenige, der das Machtpotenzial von Souveränität fordert, der nur durch sie herstellbaren Legitimation.

Auch wenn die nationalstaatliche Ordnung der vorherigen Jahrhunderte weiterhin existiert, ja wir – wie im Falle Südosteuropas oder Westasiens – sogar unmittelbar Zeugen der Entstehung neuer Nationalstaaten und nationalistischer Bewegungen werden, ändert sich die Rolle und die Kompetenz des Nationalstaates nachhaltig.<sup>6</sup> Nicht nur die Nationalitätenkämpfe auf dem Balkan, sondern auch die blutigen Auseinandersetzungen im subsaharischen Afrika lassen es als fraglich erscheinen, ob diese Nationalstaaten wirklich noch den Kern der souveränen Weltordnung darstellen, wie sie mit dem Westfälischen Frieden Gestalt gewann. Mit Max Weber gesprochen: Das Monopol physischer Gewaltsamkeit scheint nicht mehr in erster Linie an den Nationalstaat gebunden zu sein.<sup>7</sup> Und, mehr noch: die von Georg Jellinek formulierte grundlegende Drei-Elemente-Lehre scheint in Frage zu stehen:<sup>8</sup> Der moderne Staat, basierend auf Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt beginnt nachhaltig zu erodieren.

Im frühen 19. Jahrhundert entstanden die heutigen, westlichen Staaten aus einer doppelten Vereinheitlichung: der Souveränität nach Innen und der Souveränität nach außen, wenn man so will mit einem doppelten Potenzial von Souveränität, der inneren Souveränität, verstanden als Volkssouveränität und der äußeren Souveränität, verstanden als staatliche, völkerrechtliche Souveränität. Und dieses Idealbild der doppelten Souveränität ist heute in der Globalisierung auch doppelt in Frage gestellt: denn die meisten Staaten der Welt sind nicht im Sinne dieser Definition souverän nach innen, da dort nicht die Volkssouveränität die Grundlage für das Handeln der Regierungen gibt. Einfacher gesagt: Die Mehrheit der Staaten

6 Vgl. Voigt 2005, S. 14ff.

7 Vgl. Weber 1980, S. 29 u. 516.

8 Vgl. Jellinek 1914.

der Welt sind keine Demokratien. Und wenn man sich die langwierigen Anerkennungskämpfe exemplarisch nur auf dem Balkan ansieht, stellt man auch hinsichtlich der äußeren Souveränität fest: was lange auf bilateraler und multilateraler Basis funktionierte, ist heute keine Selbstverständlichkeit mehr, da oft genug andere Nationalstaaten solchen neu entstehenden Staaten die Anerkennung verweigern.

In nicht wenigen Fällen werden die Kernelemente nationalstaatlicher Souveränität heute verlagert und verschoben, wenn sie nicht bereits im Kern erstickt sind oder gar nicht mehr zur Konstituierung politischer Ordnungen im – um mit Martin Albrow zu sprechen<sup>9</sup> – nachnationalen Zeitalter herangezogen werden. Ins Rampenlicht treten dann Organisationen, die mit der Forderung nach demokratischer Partizipation und repräsentativer Willensbildung strukturell überfordert sind, da sie aus dem nationalen Zeitalter stammen und notwendigerweise nicht neuen strukturellen Herausforderungen gewachsen sein können, ohne ihre Strukturen zu ändern.<sup>10</sup> Insofern hat die oftmals zu beobachtende Hilflosigkeit, mit der Erklärungen der UNO, der EU oder der NATO in Krisen- und Konfliktsituationen erscheinen, auch mit der Sache selbst zu tun: Internationale oder europäische Institutionen, die als supranational angelegt waren und sind, können nicht auf einmal postnational agieren – es entspricht schlichtweg nicht ihren organisatorischen Fähigkeiten.

Das Kernproblem eines vorschnellen Abschieds vom nationalen Staat liegt in der dadurch begründeten Aufhebung seiner Ambivalenz begründet – denn diejenige politische Ordnungseinheit, die wir Staat nennen, hat sich in einem mehrere Jahrhunderte langen Prozess als Ordnungsrahmen herausgebildet,<sup>11</sup> der durch die Verknüpfung zweier Momente charakterisiert werden kann: die stets widersprüchliche und umkämpfte, aber dennoch für den Staat unerlässliche Einheit von Souveränität und Freiheit. Der moderne Staat basiert in seiner Herrschaftsordnung auf genau diesen zwei Elementen: auf Souveränität und Freiheit (oder: Gewalt und Gesetz), die beide gleichermaßen konstitutiv wie zugleich widersprüchlich sind.<sup>12</sup> Heute nun besteht die Gefahr der Aufhebung dieser Einheit durch die Globalisierung, da unklar ist, an welchem *realen, nicht-diskursiven* Ort Freiheit gesichert werden soll, wenn Souveränität in ihrer bisherigen, an den Staat gebundenen Form nicht mehr existiert. In der Entsouveränisierung und einem vorschnellen Abschied vom Staat liegen dabei vor allem drei Gefahren: die Gefahr der Entdemokratisierung von Politik, die Gefahr der Essentialisierung des Sozialen und die Gefahr der Delegitimierung politischer Entscheidungen.

Aus theoretischer Perspektive liegt die *Gefahr der Entdemokratisierung* in einer Auflösung des politischen und rechtlichen Rahmens, den der souveräne Nationalstaat garantiert: das bürgerliche Recht mit seinem allgemeinen und gleichen Charakter (der nicht nur trotz, sondern auch wegen der in ihm liegenden Ambiva-

9 Vgl. Albrow 1996.

10 Vgl. Hurrelmann u.a. 2008.

11 Vgl. Haltern 2007; Roth 2003.

12 Vgl. Neumann 1986; Salzborn 2009.

lenz der historischen Etablierung von politischer Freiheit zur Sicherung der ökonomischen Freiheit besteht), bedarf eines souveränen Monopols von Gewalttätigkeit, das bei Suspendierung von demokratischen Rechten in der Lage ist, diese Suspendierung zu sanktionieren und damit Freiheit zu sichern. Die gegenwärtig vollzogene Privatisierung und Entstaatlichung organisierter Gewaltanwendung und die Verlagerung der Kriegführung in Räume begrenzter Staatlichkeit mit asymmetrischer Struktur bewirkt hingegen das Gegenteil:<sup>13</sup> die Beschneidung von Freiheit.

Zu einem fundamentaldemokratischen Anspruch muss eine klare Definition dessen gehören, was als demokratisch zu gelten hat und was nicht – und damit eine eindeutige politische Grenzziehung, die aber – da sie politisch und nicht essentiell ist – auch Revisionen zulässt. Chantal Mouffe hat in diesem Kontext vor einer „kosmopolitische Illusion“ gewarnt, die durch die Aufhebung klarer Kategorien des Politischen und damit auch der staatlichen Souveränität grundiert wird.<sup>14</sup> Der Kern des Politischen liegt für Mouffe dabei in der Anerkennung von politischen Differenzen und Interessenkonflikten, die antagonistisch sind. Das Politische wird begriffen als in seinen konzeptionellen Grundlagen von Interessen bedingten Konflikten bestimmt, die mit klaren Freund-Feind-Unterscheidungen einhergehen. Insofern wird die terminologische Differenzierung von Carl Schmitt aufgegriffen,<sup>15</sup> die Interessenkonflikte aber nicht – wie bei Carl Schmitt – mit einem subtil ethnizierenden Gesellschaftsbegriff unterlegt, vielmehr geht Chantal Mouffe davon aus, dass das Politische durch den für die menschliche Gesellschaft konstitutiven Antagonismus bestimmt ist, der sich entlang von Interessen organisiert und stets konflikthaft sein muss. Der Ort, der die Reglements für diese Interessenkonflikte festlegt, ist der souveräne Staat. Wenn dessen Souveränität eingeschränkt wird oder wegfällt, obsiegt im Interessenkonflikt zwingend der physisch Stärkere; das Ausagieren politischer Konflikte wird dann nicht eine Frage von Argumenten, sondern von Macht – in Verlust gerät dabei die Freiheit und mit ihr Möglichkeiten der demokratischen Partizipation.

Die in diesem Zusammenhang von einigen Philosophen herbeigesehnte deliberative Weltgesellschaft kann dabei nur die Utopie einer kleinen, hoch gebildeten, finanziell unabhängigen und kosmopolitisch agierenden Elite sein; den Hungernden im Kongo, den Kindersoldaten in Burma, den Landminenopfern in Angola, den verlassenen Kindern in Indien, den Zwangsprostituierten in der Ukraine, den Textilarbeiterinnen in Bangladesch, den Genitalverstümmelten in Somalia oder den Homosexuellen im Iran nützt eine solche kosmopolitische Illusion wenig. Denn diese Utopie geht nicht nur vollständig an der sozialen Realität ihres Lebens vorbei, sondern sie wäre sogar der sichere Garant für ihren Tod: Was die von *elementarer* sozialer, ökonomischer und politischer Not betroffenen Menschen zu allererst brauchen, ist nicht ein freier Diskurs, sondern die grundlegende

13 Vgl. Minkler 2002, S. 7ff.

14 Vgl. Mouffe 2007.

15 Vgl. Schmitt 1963.

Sicherung ihres nackten Lebens und damit ihrer physischen Freiheit durch eine souveräne, demokratische Zentralgewalt.

Staatliche Souveränität garantiert als äußere Souveränität die Unverbrüchlichkeit des Staatsterritoriums und macht damit die dauerhafte Gewähr von Freiheitsrechten überhaupt erst möglich. In ethnopolitischen Konflikten werden diese territorialen Souveränitätsaspekte suspendiert, ethnoregionale Bewegungen heben mit ihrem Kampf gegen die demokratische Souveränität zugleich auch die Freiheit auf,<sup>16</sup> was auf das Zentrum der *Gefahr der Ethnisierung bzw. Essentialisierung* verweist:

Mit der zunehmenden Ethnisierung sozialer Beziehungen korrespondiert eine ‚Kulturalisierung‘ der Politik, die nicht mehr auf materielle Interessen zurückgeführt wird, sondern sich auf die Wahrung kollektiver Identitäten reduziert, was letztlich zu einer Entpolitisierung gesellschaftlicher Konflikte führt.<sup>17</sup>

Soziale und politische Konflikte werden dabei naturalisiert und in einen ethnischen Entstehungszusammenhang gerückt. Indem Ethnizität als essentielle Kategorie gedacht wird und zum höchsten Gut des „menschlichen Wesens“ avanciert, besteht das politische Ziel in einer vollständigen sozialen und politischen Segregation von Menschen entlang ethnischer Kriterien sowie in der Schaffung separierter Ethnoregionen.

Die Gefahr dieser Essentialisierung des Sozialen besteht darin, dass auf allen gesellschaftlichen und politischen Ebenen ethnische Parallelstrukturen geschaffen werden, die zu einer sozialen Segmentierung innerhalb der jeweiligen nationalen Gesellschaft führen. Politische Konflikte und soziale Missstände werden dabei nicht mehr als solche wahrgenommen, sondern deren Ursachen in ethnischen Differenzen vermutet. Zugleich bietet die vorpolitische Flucht ins Essentielle für die Individuen aber auch den Schein von sozialer Sicherheit und gemeinschaftlicher Verlässlichkeit, da die emotionale Dimension gestärkt und das Deprivationsgefühl auf diese Weise kurzfristig kompensiert wird.

Damit einher geht eine zunehmende *Delegitimierung von Politik*. Wesentliche Grundlage für diesen Delegitimierungsprozess auf staatstheoretischer Ebene ist der postdemokratische Wandel von politischem System und politischer Kultur.<sup>18</sup> Colin Crouch hat diesen beschrieben als ein systemisches Fortexistieren der demokratischen Institutionen, die aber vom *demos* aufgrund von Legitimationskrisen nicht mehr in Anspruch genommen werden, so dass sich Entscheidungsprozesse in einen Macht dominierten Raum jenseits des Rechts verlagern.<sup>19</sup> Neben politischen Akteuren treten dabei vor allem (medien-)ökonomische Kräfte auf die Agenda, die dieses Souveränitätsvakuum für eigene Zwecke nutzen und damit politische Freiheit einschränken, wobei soziale Leistungen in individuell zu bezah-

16 Vgl. Salzborn 2005.

17 Butterwegge 1997, S. 174.

18 Vgl. Crouch 2008.

19 Vgl. Hirsch/Voigt 2009.

lende Arbeit verwandelt werden, die sich nicht mehr jede/r leisten kann. Zugleich führt dieser Prozess der Aufhebung staatlicher Kompetenz auch zu einer Abwendung der Bürger von der Politik und einem wachsenden Desinteresse an politischen Prozessen überhaupt.

Insofern stellt die weltpolitische Entwicklung am Beginn des 21. Jahrhunderts die Souveränität auch aus beiden Richtungen in Frage: sowohl mit Blick auf ihre völkerrechtliche, wie auf ihre innerstaatliche Dimension, wobei beides im Kern ein Angriff auf die Freiheit ist. Die Idee des vorliegenden Sammelbandes ist es, intervenierend in diesen Zustand des Souveränitätsvakuums einzugreifen und konzeptionelle Perspektiven zu entwickeln, um einen kritischen Diskurs über wissenschaftliche, politische und gesellschaftliche Interpretationen auf substanzieller Grundlage beginnen zu können. Unser Band will teoriengeschichtliche Impulse liefern, um vor einem vorschnellen Abgesang auf die Souveränität zu warnen und dafür das ideengeschichtliche Arsenal der Souveränitätsforschung möglichst weitläufig ausschöpfen. Dieser Band ist an der konstruktiven Schnittstelle zwischen Ideengeschichte und Politischer Theorie angesiedelt, an der politisch-theoretische Entwürfe nicht nur als variable Bausteine für konzeptionelle Überlegungen verwendet werden sollen. Vielmehr soll in der Analyse ideengeschichtlicher Überlegungen zur Souveränitätsfrage die historische Dimension in die Analyse integriert werden und somit systematisch nach Perspektiven, aber auch nach Limitierungen für eine gegenwartsbezogene Analyse des Souveränitätsdilemmas gesucht werden.

## LITERATUR

- Albrow, Martin*, 1996: *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*, Cambridge.
- Bodin, Jean*, 1981/1986: *Sechs Bücher über den Staat*. (1576) Übers. u. mit Anm. vers. v. Bernd Wimmer, ed. P.C. Mayer-Tasch, Bd. 1, München 1981; Bd. 2, München 1986.
- Butterwegge, Christoph*, 1997: *Ethnisierungsprozesse, Mediendiskurse und politische Rechtstendenzen*, in: Ders. (Hg.): *NS-Vergangenheit, Antisemitismus und Nationalismus in Deutschland*, Baden-Baden.
- Cohen, Jean L.*, 2007: *Demokratie, Menschenrechte und Souveränität im Zeitalter der Globalisierung neu denken*, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, H. 2.
- Crouch, Colin*, 2008: *Postdemokratie* (zuerst: 2003 ital. u.d.T. „*Postdemocrazia*“), Frankfurt a.M.
- Haltern, Ulrich*, 2007: *Was bedeutet Souveränität?*, Tübingen.
- Hirsch, Michael/Rüdiger Voigt* (Hg.), 2009: *Der Staat in der Postdemokratie. Staat, Politik, Demokratie und Recht im neueren französischen Denken*, Stuttgart.
- Hurrelmann, Achim/Stephan Leibfried/Kerstin Martens/Peter Mayer* (Hg.), 2008: *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*, Frankfurt a.M./New York.
- Jellinek, Georg*, 1914: *Allgemeine Staatslehre* (zuerst: 1900), 3. Aufl. Berlin.
- Mouffe, Chantal*, 2007: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt a.M. (zuerst: 2005 engl. u.d.T. „*On the Political*“).
- Münkler, Herfried*, 2002: *Die neuen Kriege*, Berlin.
- Neumann, Franz L.*, 1986: *The Rule of Law. Political Theory and the Legal System in Modern Society*. With a Foreword by Martin Jay and an Introduction by Matthias Ruete, Heidelberg/Dover.

- Roth, Klaus*, 2003: Genealogie des Staates. Prämissen des neuzeitlichen Politikdenkens, Berlin.
- Salzborn, Samuel* (Hg.), 2009: Kritische Theorie des Staates. Staat und Recht bei Franz L. Neumann, Baden-Baden.
- Salzborn, Samuel*, 2005: Ethnisierung der Politik. Theorie und Geschichte des Volksgruppenrechts in Europa, Frankfurt a.M./New York.
- Sassen, Saskia*, 1996: Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization, New York.
- Sassen, Saskia*, 2006: Territory – Authority – Rights. From Medieval to Global Assemblages, Princeton/Oxford.
- Schmitt, Carl*, 1963: Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2003: Staatswissenschaft, Baden-Baden.
- Stetter, Stephan*, 2008: Entgrenzung in der der Weltgesellschaft. Eine Bedrohung für die Demokratie?, in: André Brodocz/Marcus Llanque/Gary S. Schaal (Hg.): Bedrohungen der Demokratie, Wiesbaden.
- Verkuil, Paul R.*, 2007: Outsourcing Sovereignty. Why Privatization of Government Functions threatens Democracy and what we can do about it, New York.
- Voigt, Rüdiger*, 2005: Weltordnungspolitik, Wiesbaden.
- Voigt, Rüdiger*, 2009: Der Januskopf des Staates. Warum wir auf den Staat nicht verzichten können, Stuttgart.
- Weber, Max*, 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. rev. Auflage bes. v. Johannes Winckelmann (zuerst: 1921), Tübingen.