

Handbuch Europäische Souveränität

Herausgegeben von
Till Patrik Holterhus
und Ferdinand Weber



MOHR SIEBECK

Handbuch Europäische Souveränität



Handbuch Europäische Souveränität

Zur inneren und äußeren Selbstbehauptung
der Europäischen Union

Herausgegeben von

Till Patrik Holterhus und Ferdinand Weber

Mohr Siebeck

Till Patrik Holterhus ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Internationales Öffentliches Recht sowie Rechtsvergleichung an der Leuphana Universität Lüneburg.
orcid.org/0009-0006-3172-9752

Ferdinand Weber ist Akademischer Rat a.Z. am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen.
orcid.org/0000-0003-4821-8829

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung für Wissenschaftsförderung.

ISBN 978-3-16-162806-1 / eISBN 978-3-16-162807-8
DOI 10.1628/978-3-16-162807-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde Reemers Publishing Services in Krefeld aus der Minion gesetzt und von Holland Digital Printing in Huizen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in the Netherlands.

Geleitwort

Dieter Grimm

Die Europäische Union soll souverän werden, wenigstens aber souveräner als jetzt. Das ist die politische Antwort auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, auf die Abhängigkeitserfahrung in den großen Krisen der jüngsten Vergangenheit: der Pandemie, der Energieverknappung, des Flüchtlingsansturms sowie auf die Vormachtstellung der USA und das Machtstreben Chinas. Dass viele Wissenschaftler die Welt längst im post-souveränen Zeitalter angekommen sehen, wirkt angesichts der Allgegenwärtigkeit der Souveränität in der internationalen Politik realitätsfern. Selbst innerhalb der EU, die der These vom Ende der Souveränität Nahrung gegeben hat, pochen Mitgliedstaaten vermehrt auf die nationale Souveränität und legen dem souveränen Europa Hindernisse in den Weg.

Was man sich unter dem souveränen oder souveräneren Europa vorzustellen hat, bleibt bei vielen Rednern, die diese Forderung erheben, unklar. Der Grund liegt in der Mehrdeutigkeit des Souveränitätsbegriffs, die nicht allen, welche ihn gebrauchen, bewusst ist. Sein Sinn wechselt je nachdem, ob der Begriff in einem rechtlichen oder einem politischen Kontext verwendet wird. Gemeinsam ist beiden, dass es bei der Souveränität um Selbstbestimmung geht. Jedoch handelt es sich im rechtlichen Kontext um die Befugnis von Staaten, über ihre innere Ordnung und ihre internationalen Beziehungen selbst zu entscheiden. Dementsprechend teilt sich die rechtliche Souveränität in eine innere und eine äußere. Dagegen meint Souveränität im politischen Kontext die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit von Staaten in ihren internationalen Beziehungen.

Der Unterschied ist also der zwischen Dürfen und Können, Recht und Macht. Im rechtlichen Sinn sind alle Staaten gleichermaßen souverän, Liechtenstein nicht weniger als China. Die Macht ist dagegen ungleich verteilt. Im politischen Sinn ist Souveränität deswegen immer relativ. Während es rechtlich gesehen nur zwei Möglichkeiten gibt, ein Staat ist entweder souverän oder nicht souverän, können Staaten politisch betrachtet mehr oder weniger souverän sein: zum Beispiel wirtschaftlich mehr, militärisch weniger, oder im Verhältnis zu diesem Staat mehr, im Verhältnis zu jenem weniger. Beide Begriffe stehen aber nicht unverbunden nebeneinander. Vielmehr wird die Macht durch das Recht begrenzt. Die rechtliche Souveränität schützt selbst schwache Staaten vor Fremdbestimmung in Bezug auf ihre inneren Verhältnisse.

Rechtliche Souveränität können bislang allein Staaten beanspruchen. Keine supranationale Einrichtung wird als souverän angesehen. Das gilt auch für die EU, obwohl sie, was die Fülle ihrer Kompetenzen und die Dichte ihrer Organisation angeht, alle anderen supranationalen Einrichtungen hinter sich lässt und als Gemeinsamer Markt in ihren Handelsbeziehungen wie ein Souverän auftritt und von Staaten auch wie ein Souverän behandelt wird. Zur rechtlichen Souveränität fehlt es ihr aber an dem Kernelement der Souveränität, der Selbstbestimmung. Die EU ist in allen wesentlichen Hinsichten: ihrer Existenz, ihrer Zwecke, ihrer Rechtsgrundlage, ihrer Befugnisse, ihrer Organstruktur, ihrer Handlungsformen, nicht selbstbestimmt, sondern von den Mitgliedstaaten abhängig und also das Gegenteil von souverän.

Gerade weil von der Unterscheidung zwischen politischer und rechtlicher Souveränität etwas abhängt, muss aber klar sein, was gemeint ist, wenn Politiker ein souveränes oder souveräneres Europa fordern: Selbstbestimmung oder Machtsteigerung. Geht es um die politische Souveränität, bleibt die EU in ihrer gegenwärtigen Rechtsnatur und in ihrer Struktur unverändert. Sie ist eine supranationale Organisation, wenn auch eine einzigartige, aber kein Staat. Sie ist von Staaten nicht nur begründet, sondern auch weiterhin getragen und bestimmt. Durch vermehrte politische Souveränität würde sich an diesem Grundverhältnis nichts ändern. Die EU würde lediglich in ihrer Handlungsfähigkeit auf bestimmten Feldern, in denen sie vergemeinschaftete Aufgaben wahrnimmt oder die Mitgliedstaaten in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt, stärker.

Geht es um die rechtliche Souveränität, würde sich das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der EU dagegen umkehren. Die Mitgliedstaaten müssten ihr Recht, über den Bestand, die Zwecke, die Rechtsgrundlage, die Kompetenzen, die Organstruktur der EU zu bestimmen, aufgeben und es der EU übertragen. Diese würde dadurch von einem fremdbestimmten zu einem selbsttragenden und selbstbestimmten Gebilde. Die Mitgliedstaaten verlören aber nicht nur das Recht, über die EU zu bestimmen, vielmehr wäre es auch mit ihrer eigenen Selbstbestimmung zu Ende. Sie begäben sich in Abhängigkeit von der EU. Nicht mehr sie bestimmen, welche Kompetenzen und Geldmittel sie der EU überlassen wollen. Vielmehr bestimmte die EU, welche Kompetenzen und Finanzmittel sie sich von den Mitgliedstaaten nähme.

Das könnte nicht ohne Folgen für die Rechtsgrundlage der EU bleiben. Die Selbstbestimmung findet nach Innen ihren höchsten Ausdruck in der Verfassunggebung. Solange die EU in den Händen souveräner Staaten liegt, ist ihre Rechtsgrundlage ein völkerrechtlicher Vertrag dieser Staaten, der von ihnen auch wieder aufgekündigt oder geändert werden kann. Sie haben sozusagen den *pouvoir constituant* für die EU inne. Ginge die Souveränität auf die EU über, würde der völkerrechtliche Vertrag durch einen letzten souveränen Akt der Mitgliedstaaten in eine Verfassung verwandelt, über die fortan die EU selbst verfügte. Die Mitgliedstaaten könnten darauf, wenn überhaupt, nur noch als Mitglieder eines EU-Organs, nicht mehr als souveräne Staaten Einfluss nehmen und müssten in Kauf nehmen, dass sie überstimmt würden.

Zwischen Selbst- und Fremdbestimmung verläuft aber die Grenze zwischen einem Staat und einer supranationalen Organisation. Mit der Selbstbestimmung der EU wäre diese Grenze überschritten. Europäische Souveränität heißt daher nichts anderes als Umwandlung der EU in einen europäischen Staat, und zwar gleichgültig, ob dies den Akteuren bewusst ist und von ihnen gewollt wird oder nicht. Man kann nicht gleichzeitig die rechtliche Souveränität für Europa wollen und den europäischen Staat ablehnen. Die Souveränitätsfrage weitet sich also zur Staatsfrage aus. Bevor man europäische Souveränität im rechtlichen Sinn fordert oder gar beschließt, müsste daher geklärt sein, ob ein europäischer Staat überhaupt wünschbar wäre und welche Kriterien der Beantwortung dieser Frage zugrunde gelegt werden sollten.

Bei der Forderung nach einem souveränen oder souveräneren Europa steht also viel auf dem Spiel. Man muss wissen, was gemeint ist, um sich dazu verhalten zu können. Die Verwendung der Steigerungsform „souveräner“ EU lässt an den politischen Souveränitätsbegriff denken. Er erlaubt ein Mehr oder Weniger an Souveränität. Bestätigt wird dies, sobald im Zusammenhang mit der Souveränitätsforderung bestimmte Felder aufgezählt werden, in denen Europa in die Lage versetzt werden soll, sich selbst zu versorgen oder gegenüber außereuropäischen Mächten besser zu behaupten. Wo sich die Souveränitätsforderung mit einem Adjektiv verbindet: militärische Souveränität, digitale Souveränität, technologische Souveränität, finanzpolitische Souveränität usw., kann man davon ausgehen, dass die politische Souveränität gemeint ist.

Man kann aber nicht sicher sein, dass es dabei bleibt. Wenn die EU „souverän“ werden soll und wenn die Umwandlung der völkerrechtlichen Verträge in eine europäische Verfassung gefordert wird, dann ist es wahrscheinlich, dass die rechtliche Souveränität und also die Verstaatlichung der EU gemeint ist. Fernliegend ist das keineswegs. Laut dem Koalitionsvertrag der Parteien, die derzeit die Mehrheit haben, strebt die Bundesregierung „einen föderalen europäischen Bundesstaat“ an. Dass das Bundesverfassungsgericht die Preisgabe der deutschen Souveränität ausgeschlossen hat, solange das Grundgesetz besteht, ist dabei offenbar übersehen worden. Für Deutschland führt der Weg zur rechtlichen Souveränität der EU nur über eine neue Verfassung, die die Souveränitätsübertragung ausdrücklich erlaubt.

In dem vorliegenden Buch steht diese Frage nicht im Vordergrund. Wie das Inhaltsverzeichnis zeigt, geht es hier vorwiegend um die politische Souveränität. In neun der dreizehn Kapitel wird erklärt, was größere Bereichssouveränität bedeuten würde und wie sie erlangt werden könnte. Vieles davon wäre im Rahmen der jetzigen Verträge möglich. Anderes bedürfte einer Vertragsänderung, müsste also auch die Zustimmung derjenigen Mitgliedstaaten finden, denen nicht an einer Vermehrung der europäischen, sondern ihrer nationalen Souveränität gelegen ist. Da gleichzeitig und durch die russische Aggression mit einiger Dringlichkeit die Frage der Erweiterung der EU ansteht, sieht man einer Phase schwerer Entscheidungen entgegen. Der Ausgang ist angesichts der inneren Spannungen in der EU alles andere als gewiss.

Vorwort

Über Souveränität nachzudenken ist wieder in Mode geraten – das gilt auch für die Europäische Union. Mit seiner Rede an der Sorbonne Université beförderte *Emmanuel Macron* den Begriff der Europäischen Souveränität im Jahr 2017 in das Denken von Politik und Wissenschaft. In den Krisenlandschaften des 21. Jahrhunderts solle die Europäische Union endlich die Fähigkeit erlangen, sich auf globaler Ebene in einer Weise zu behaupten und durchzusetzen, die ihren tatsächlichen Machtpotentialen entspreche. Während das politische Echo auf *Macrons* Impulse zunächst verhalten ausfiel, hatte die wissenschaftliche Debatte begonnen – obgleich die Beiträge aus der Rechtswissenschaft überschaubar blieben.

Die in diesem Desideratum begründete Idee der Herausgeber, vertiefte Überlegungen aus rechtswissenschaftlicher Perspektive in der Form eines Handbuchs anzustellen, entstand auf dem Ehrensymposium für den inzwischen verstorbenen Völkerrechtler *Dietrich Rauschnig* im Herbst 2021. Sein biografisches Erleben und Wirken für europäische Zusammenarbeit hatte er am Göttinger Institut für Völkerrecht und Europarecht bis zuletzt, auch an die Herausgeber, als aktiver und aufgeschlossener Emeritus weitervermittelt.

Nach einem an der Leuphana Universität Lüneburg veranstalteten Workshop der Autorinnen und Autoren im Frühjahr 2022 entstanden die in diesem Handbuch versammelten Beiträge. Sie bringen Perspektiven junger Europarechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler zusammen, die sich den diversen Bedeutungsebenen des Souveränitätsbegriffs angenommen und Standpunkte zu Europäischer Souveränität entwickelt haben. Dabei eint die Beiträge das Bestreben, die anhaltende Debatte um Europäische Souveränität rechtlich zu durchdringen und systematisch zu ordnen.

Der Russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, der Ausschluss der Russischen Föderation aus dem Europarat, der Terrorangriff der Hamas auf Israel mit seinen Folgen für den Nahen Osten wie für Europa, schließlich die neu belebte Reform- und Erweiterungsdebatte um die Zukunft der Europäischen Union fallen alle in die Entstehungs- und Herstellungsphase dieses Handbuchs. Die politische Umwelt verändert sich ständig und fordert das Denken über Europäische Souveränität und die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union als ihren geltenden und änderbaren politischen Möglichkeitsrahmen immer neu heraus. Vor diesem Hintergrund möchte das Handbuch Europäische Souveränität eine solide und informierte Grundlage bieten, auf und mit der gestritten, reflektiert und weitergedacht werden kann.

Für die großzügige finanzielle Förderung des gesamten Vorhabens gebührt unser Dank der Fritz Thyssen Stiftung. *Sven Siebrecht* danken wir für einige inhaltliche Impulse. *Nicola Dannenbring* und *Marie Bärenwaldt* sei für die tatkräftige und umsichtige organisatorische wie redaktionelle Unterstützung gedankt. Dem Verlag Mohr Siebeck, insbesondere *Daniela Taudt*, *Silja Verena Meister* und *Linnéa Hoffmann* danken wir für das frühe Vertrauen in das Potenzial des Vorhabens, die freundliche Aufnahme des Handbuchs in die „Blaue Reihe“ und die wie immer einwandfreie Begleitung des Herstellungsprozesses. *Dieter Grimm* sei schließlich für sein stetiges Interesse an der Entstehung unseres Handbuches gedankt, das in ein Geleitwort mündete.

Lüneburg/Berlin und Göttingen, im Januar 2024

Till Patrik Holterhus und
Ferdinand Weber

Inhalt

Geleitwort.....	V
Vorwort.....	IX
§ 1 Orte und Bedeutungsebenen von Souveränität (<i>Till Patrik Holterhus / Ferdinand Weber</i>)	1
§ 2 Innere Souveränität (<i>Ferdinand Weber</i>).....	47
§ 3 Äußere Souveränität (<i>Till Patrik Holterhus</i>).....	89
§ 4 Souveränität durch Rechtsprechung (<i>Lucas Hartmann</i>)	131
§ 5 Administrative Souveränität (<i>Torben Ellerbrok</i>).....	183
§ 6 Europäische Finanzsouveränität (<i>Michael W. Müller</i>).....	221
§ 7 Monetäre Souveränität? (<i>Christian Neumeier</i>).....	247
§ 8 Digitale Souveränität (<i>Laura Jung</i>)	291
§ 9 Wirtschaftliche Souveränität (<i>Henner Gött</i>).....	313
§ 10 Umwelt- und Klimasouveränität (<i>Patrick Abel</i>)	351
§ 11 Energiesouveränität (<i>Patrick Abel</i>)	387
§ 12 Territoriale und personale Souveränität (<i>Lisa-Marie Lührs</i>).....	425
§ 13 Verteidigungspolitische Souveränität (<i>Jelena von Achenbach</i>).....	461
Gesamtliteraturverzeichnis	487
Sach- und Personenverzeichnis	573
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	577

§ 1 – Orte und Bedeutungsebenen von Souveränität

Till Patrik Holterhus / Ferdinand Weber

I.	Einleitung. Warum <i>europäische</i> Souveränität?	2
II.	Innen. Vertikale Souveränität in der politischen Herrschaftsordnung.....	6
	1. Der herrschaftspolitische Entwicklungsprozess.....	6
	a) Herrschaftsmonopolisierung als Versuch der Ordnungsstiftung.....	7
	b) Verabsolutierung, Zweckbindung und Ortsveränderung innerer Souveränität.....	9
	c) Transferleistungen aus der Theorie in den Konstitutionalismus.....	11
	d) Souveränitätszuweisungen im Konstitutionalismus.....	15
	e) Souveränität in föderalen Verbindungen.....	20
	2. Innere Souveränität als Ort des (verfassungs-)rechtlich domestizierten Herrschaftsmonopols.....	22
	a) Konzentration, Verrechtlichung und konstitutionelle Gliederung politischer Macht.....	22
	b) Relation und Identifikation innerer Souveränität heute.....	23
III.	Außen. Horizontale Souveränität in den internationalen Beziehungen.....	24
	1. Außensouveränität als Idee.....	24
	a) Ursprünge eines (absoluten) Souveränitätskonzepts	25
	b) Moderne Relativierung von Souveränität.....	28
	aa) Das Ende der <i>domaine réservé</i>	28
	bb) <i>Ius cogens</i> (und Völkergewohnheitsrecht)	30
	cc) Das Aufkommen von <i>global governance</i>	32
	(1) Von der Koordinations- zur Kooperationsordnung.....	33
	(2) Insb. zur Relativierung mitgliedstaatlicher Außensouveränität in der Europäischen Union	36
	(3) Formaler Souveränitätsverlust als faktischer Souveränitätsgewinn(?).....	37
	2. Außensouveränität als Rechtsbegriff und Status im modernen Völkerrecht	38
	a) Der Staat als (einziges) Bezugsobjekt.....	39
	b) Außensouveränität im positiven Völkerrecht	39
	c) Souveränitätsattribute.....	41
	aa) Universelle Völkerrechtssubjektivität	41
	bb) (Relativierte) völkerrechtliche Autonomie	42
	cc) (Relativierte) völkerrechtliche Gleichheit	44
	3. Abgrenzung vom kontemporären Begriff der „strategischen Souveränität“	45

I. Einleitung. Warum *europäische* Souveränität?

Die Antwort auf die Frage, warum es sich lohnen könnte, über *europäische* Souveränität nachzudenken, beginnt mit der Begriffsgeschichte. Bereits seit dem 13. Jahrhundert ist Souveränität in variantenreicher Verwendung und erscheint als zeitloser „Schlüsselbegriff“.¹ Das gründet nicht auf begrifflicher Beliebigkeit, sondern Anpassungsfähigkeit an ihren Bezugspunkt: politische Herrschaft. Der Souveränitätsbegriff wird so zum auch wissenschaftlich immer wieder neu befragten „Zeitgeistbegriff“, freilich ohne seine Nutzerinnen und Nutzer von Begründungslasten für Neuverknüpfungen freizustellen.² Die Merkmale von Kontinuität und Wandel lassen sich für die Ausrichtung auf den europäischen Integrationsprozess daher auf eine Formel bringen, die zugleich eine erste Aufgabe impliziert: Eine sinnvolle Erwartung an die Begriffsverwendung (im Kontext der EU) muss sich über Entwicklung und Verwendungskontexte im Klaren sein.³ Deshalb sind an dieser Stelle zunächst ideengeschichtliche Standpunkte sowie verfassungs- und völkerrechtliche Wegemarken aufzurufen, um im Anschluss in Befragungen und Neuverknüpfungen einzusteigen (§§ 2–13).

Natürlich lässt sich gleich zu Beginn – eine ebenfalls mitlaufende Kontinuität des Begriffs – fragen, ob die Beschäftigung mit Souveränität (gerade auch im Kontext der EU) nicht sinnlos geworden ist. Befinden sich die Verhältnisse in der Union nicht seit Langem in einer Schwebelage, in der sich politischer Wille für jeden Rechtsakt neu in Organkoalitionen formiert und im Konfliktfall im europäischen Verfassungsgerichtsverbund (vorläufig) entschieden wird? Steht die moderne Völkerrechtsgemeinschaft nicht für eine gelebte Souveränitätsnegation, die – bei allen Konflikten – dank jahrzehntelangem Zusammenwirken ein Neudenken politischer Beziehungen in fragmentierten Interdependenzen erzwingt („Postsouveränität“), weil eine Abkopplung in vielerlei Hinsicht schlicht zu kostenträchtig ist? Gilt nicht für die Innen- wie Außendimension des Souveränitätsbegriffs, in den Worten einer jüngeren Monografie, „Sovereignty, RIP“?⁴

Wir folgen dieser Annahme aus zwei Gründen nicht und wollen mit der Anwendung des Souveränitätsbegriffs auf die EU – möglicherweise differenzierte – Ant-

¹ Quaritsch, Staat und Souveränität, 1970, 249 ff.; Haltern, Was bedeutet Souveränität?, 2007, 2; Grimm, Souveränität: Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, 2009, 16 ff.

² Beschreibung und Zitat von Hänsch, in: Bahmer / Feifel / Glock / Wagner (Hrsg.), Staatliche Souveränität im 21. Jahrhundert, 2018, 15 (Zitat); aus völkerrechtlicher Perspektive Wildhaber, in: Macdonald / Johnston (Hrsg.), The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory, 1983, 425 (441): „Authoritative writers agree that sovereignty is a relative notion, variable in the course of time, adaptable to new situations and exigencies, a discretionary freedom within, and not from, international law.“

³ Für ein verwaltungs- und völkerrechtsgeschichtliches Bewusstsein zu Beginn des Integrationsprozesses entsprechend Bülck, in: FS für Herbert Kraus, 1964, 29.

⁴ Herzog, Sovereignty, RIP, 2020; Haltern, Was bedeutet Souveränität?, 2007, 9; zum Alter solcher Überlegungen Krieger, EJIL 33 (2022), 275 (276 f.); für weitere Stimmen Nettesheim, in: Stern / Sodan / Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 57.

worten erarbeiten. Erstens ist die Vorstellung stetiger, linearer Bewegungsmuster, von einem als selbstbezogen imaginierten Souveränitätsverständnis hin zu einem zunehmend vorteilhaften Interdependenzzusammenhang in Europa und global widerlegt.⁵ Für die Union genügt der Verweis auf den Brexit und die Vertiefung substanzieller rechtsstaatlicher Erosionstendenzen in mehreren Mitgliedstaaten. Nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine – inzwischen EU-Beitrittskandidatin – richtet ein Großteil der europäischen Staatengemeinschaft seine Kräfte auf die Verteidigung der souveränen Staatengleichheit (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta) der Ukraine als Grundlage ihrer politischen Selbstbestimmung. Zugleich endete mit dem Ausschluss Russlands aus dem Europarat⁶ auch die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte über etwa 144 Millionen russische Bürgerinnen und Bürger auf russischem Staatsgebiet.⁷ Global steht die EU erneut in einem Systemwettbewerb der Ordnungsvorstellungen, nicht nur gesellschaftspolitischer Natur, sondern auch hinsichtlich der Strukturierung der internationalen Beziehungen selbst.⁸ Die Union ist also in rechtliche und politische Souveränitätszusammenhänge eingebunden, die eine Analyse anregen.

Zweitens rief auch die Politik den Souveränitätsbegriff zuletzt verstärkt als Synonym für politische Selbstbehauptung und Gestaltungsmacht auf. Das geschieht auf europapolitischer Ebene meist zukunftsgerichtet, als Zielvorstellung bestimmter Vorhaben,⁹ erfährt aber auch gegenteilige Nutzungen auf mitgliedstaatlicher Ebene.¹⁰ Diese Entwicklung gibt zwar Anlass, rechtfertigt freilich aber noch nicht das hiesige Aufgreifen des Souveränitätsbegriffs. Die Rechtfertigung liegt nicht in seiner Konjunktur, sondern in wissenschaftlich beobachtbaren Motiven derselben. Es geht um die Herstellung oder den Ausbau politischer Handlungsfähigkeit und unbeeinträchtigter Selbstbestimmung nach Innen und Außen *im Unionsrecht*, also für das Subjekt Union, daneben um Infragestellungen unionaler Handlungskapazitäten durch die politische Inanspruchnahme des Souveränitätsbegriffs als Abwehrbegriff.

Die wissenschaftliche Verwendung des Souveränitätsbegriffs dabei als lediglich beobachtende, unreflektierte Mitlaufbewegung zu verstehen, wäre jedoch ein Missverständnis. Es gilt dasselbe wie für andere Forschungsgegenstände: Die poin-

⁵ Reckwitz, DIE ZEIT Nr. 12 v. 17.3.2022, 47: „Es gilt jedoch offenbar die These des Wissenschaftstheoretikers Thomas S. Kuhn über Paradigmen und Anomalien: Mit ein paar Anomalien, die sich nicht ins Weltbild fügen, wird ein Paradigma schon fertig – erst wenn es zu viele sind, wird man zum Umdenken gezwungen.“

⁶ Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, 16 March 2022.

⁷ Im Jahr 2020 stammten von 62.000 anhängigen Verfahren aus seinerzeit 47 Staaten allein 22% (13.650) aus Russland, vgl. ECtHR, Pending Applications allocated to a Judicial Formation, 31/12/2020.

⁸ Zur gemeinsamen Erklärung Chinas und Russlands „On Certain Aspects of Global Governance in Modern Conditions“ vom 23. März 2021 *Peters*, Chinese Journal of International Law 20 (2021), 649 (650–652, 697f.).

⁹ Für einzelne Felder und Nachweise *Leonard/Shapiro*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, November 2020; *Kommer*, Heinrich-Böll-Stiftung, Impulspapier Nr. 4 v. Mai 2020; *Steiner/Grzymek*, Bertelsmann Stiftung, Juli 2020.

¹⁰ Zusammenstellung einiger Beispiele m.w.N. bei *Weber* § 2 IV. 1.

tierte Verabschiedung wie emphatische Verteidigung von tradiertem, in Institutionen oder wissenschaftlich erschließbaren Gegenständen gespeichertem Sinn *kann* eine Reaktion auf zeitgebundene soziale Entwicklungen sein.¹¹ Recht wirkt selbst als „reaktives gesellschaftliches Medium“, das auf Umweltveränderungen reagiert. Eine verzögerte Verarbeitung kann sogar vorteilhaft sein, weil sie Reflexionsmöglichkeiten schafft.¹² Diese zweite Ebene soll mit der Analyse und Durchdringung grundlegender Souveränitätsdimensionen und spezifischer Souveränitätsfelder betreten werden.

Dafür ist auch ein erster, wenngleich hier noch rudimentärer definitorischer Ansatzpunkt erforderlich. Die Zuordnung von Souveränität als *rechtliche* Eigenschaft folgt im Ausgangspunkt dem klassischen Zugriff: Die Auflösung politischer Herrschaftsfragen und -konfliktlagen durch „Zuhöchstsein“ und autonome Letztentscheidungskompetenz.¹³ Blickt man nur auf den Staat, lässt sich Souveränität einem politischen Gebilde zuschreiben, wenn ihm *kumulativ* nach innen die Letztentscheidung über seine Verfasstheit und das damit verbundene Gewaltmonopol zukommt und es nach außen Völkerrechtsunmittelbarkeit im Sinne eines Rechts zur selbstbestimmten und gleichberechtigten Teilnahme am Völkerrechtsverkehr besitzt. Die Frage nach der Souveränität stellt sich im Inneren also aus einer vertikalen, im Äußeren hingegen (wenngleich nicht ausschließlich) aus einer horizontalen Perspektive.

Klar ist aber auch, dass dem Souveränitätsbegriff aufgrund seines Bezugspunkts, rechtlich verfasster bzw. organisierter Herrschaft, daneben stets eine politische Dimension zukommt. Eine rechtliche Zuweisung kann faktische Konkurrenzen um soziale Ordnungsmacht, etwa in Gestalt mächtiger Intermediäre, nicht ausschließen. Politische Behauptungen von Notwendigkeiten zielen deshalb auch regelmäßig auf eine spezifische Ausrichtung und Ausübung rechtlicher Befugnisse. Die nicht selten vermengten, in sozial- und politikwissenschaftlichen Betrachtungen mit Recht im Vordergrund stehenden Dimensionen sind analytisch indes nicht Bestandteil der rechtlichen Dimension – ein bekannter, aber klarstellungsbedürftiger Befund.¹⁴ Alle weiteren Positionierungen im Bereich nicht konsentierter Axiome *über* den Begriff, seine Gehalte und Funktionen obliegen der wissenschaftlichen

11 Die Reaktion fällt dabei völlig unterschiedlich aus, siehe exemplarisch die Verabschiedung bei Herzog, *Sovereignty, RIP*, 2020, IX: „I come not to praise the concept of sovereignty, but to bury it. [...] I want to propose we retire the concept, that we learn to think and talk and act without relying on it.“

12 In anderem Zusammenhang (Rezeption „sozialwissenschaftlicher Beobachtungstrends“) Möllers, *Der vermisste Leviathan*, 2008, 111, vorstehendes Zitat von dort; exemplarisch die Widerlegung (und Umkehrung) des interdisziplinären Missverständnisses, die Völkerrechtswissenschaft sei der politikwissenschaftlich-philosophischen Debatte um globale Demokratie Modelle hinterhergelaufen, Nolte, in: Heinig/ Terhechte (Hrsg.), *Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus*, 2013, 185 ff.

13 *Di Fabio*, *Das Recht offener Staaten*, 1998, 124: „der letzte rechtlich zugewiesene, also normative Ort des Gewaltmonopols“; *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004, 57; *Kokott*, *AöR* 119 (1994), 207 (232).

14 Hier nur *Heller*, in: ders., *Gesammelte Schriften Bd. 2*, 1971 (hrsgg. v. M. Drath u. C. Müller), 31 (185): „Alle soziale Interdependenz der Staaten hebt an sich ihre juristische Independenz nicht auf.“; *Giegerich*, in: *FS für Schmidt-Jortzig*, 2011, 603 (610): Verlust der Handlungsfreiheit auch bei „unkündbaren“ völkerrechtlichen Verträgen nur mit obligatorischer, nicht mit dinglicher Wirkung.

Freiheit der Autorinnen und Autoren dieses Handbuches. Die zwei Analyseebenen – ob nun als rechtliche und politische, harte und weiche oder statusbezogene und strategische Dimension bezeichnet¹⁵ – sollen den in diesem Band versammelten Überlegungen als gemeinsames Analyseraster dienen.

Die Unterscheidung der rechtlichen und politischen Souveränitätsdimensionen ermöglicht das Einfangen statischer und dynamischer Elemente im Integrationsprozess zwischen Staaten, EU und internationaler Gemeinschaft: Was aus staatlicher Sicht als abgeschlossener Prozess „vom weichen zum harten“ Souveränitätsbegriff erscheint, steht in der EU, so unsere These, analytisch nebeneinander und praktisch in Verbindung. Die EU wird von Staaten, die sich selbst als souveräne Völkerrechtssubjekte begreifen, getragen. Zugleich ist europäische Souveränität seit *Emmanuel Macrons* Rede an der Sorbonne im Jahr 2017 eine zunächst kaum,¹⁶ dann breiter aufgegriffene (internationale) Zielvorstellung.¹⁷ Der wissenschaftliche Reiz liegt in der besonderen Lage, die historisch ohne Vorbild ist. So ist zwar bekannt, dass aus gelingender politischer Selbstbehauptung in unentschiedenen Lagen der harte Rechtstitel der Souveränität erwachsen kann. Im europäischen Integrationsprozess liegt die Besonderheit aber darin, dass ein Ensemble souveräner Verfassungsstaaten in einen *rechtlich strukturierten* Verdichtungsprozess eingetreten ist, in dem die Verortung *weicher* politischer Souveränität ganz unterschiedlich ausfallen und für verschiedene Felder womöglich wechseln kann.

Eine grundsätzliche Zuwendung zum Souveränitätsbegriff muss damit im Folgenden also vorausgesetzt werden.¹⁸ Zunächst werden in dieser Einleitung die hergebrachten, vor allem staatsbezogenen, inneren und äußeren Entwicklungsaspekte und eine daraus abgeleitete Bestandsaufnahme der gegenwärtigen (Rechts-)Begriffe der inneren und äußeren Souveränität behandelt. Im Anschluss wird sich dann ganz grundlegend der inneren (§ 2) und der äußeren Souveränität der EU (§ 3), bestimmten institutionellen Souveränitätsbereichen (§§ 4, 5) und schließ-

¹⁵ Vgl. etwa *Nettesheim*, in: Stern / Sodan / Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 8 ff.: Differenzierung in „politisch-symbolische Eigenschaft“ und „Konzept des positiven Rechts“; je nach thematischem Einschlag kann die Verwendung eines anderen Unterscheidungspaares mehr Sinn ergeben, so etwa für die Außendimension die der statusbezogenen und strategischen Souveränität, siehe *Holterhus* § 3.

¹⁶ *Macron*, Initiative pour l'Europe, Rede an der Sorbonne v. 26. September 2017 (deutsche Fassung); als unmittelbare Reaktionen exemplarisch *Mayer*, VerBlog, 2017/9/27; *Grimm*, FAZ Nr. 265 v. 15.11.2017, 9; *Winkler*, Der Spiegel 43/2017, 88 f.

¹⁷ Abweichende Vorverständnisse führen zu unterschiedlichen Einschätzungen, skeptisch etwa *Winkler*, FAZ Nr. 245 v. 21.10.2021, 6; *Fischer-Bollin*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformation v. September 2021; positiv gewendet *Kühnhardt*, FAZ Nr. 269 v. 18.11.2021, 8; *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Analysen zur Umfrage Europäische Souveränität, Juli 2021.

¹⁸ Auf Stimmen, die für seine vollständige Eliminierung eintreten, wird damit grundsätzlich nicht eingegangen; siehe etwa *Herzog*, Sovereignty, RIP, 2020; ältere, auch vgl. Nachw. bei *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, 853; *Cohen*, Ethics & International Affairs 18 (2004), 1 (2f.); für die These, durch die EU-Mitgliedschaft sei ein Souveränitätsverlust der Staaten eingetreten, ohne dass diese Eigenschaft auf ein anderes Subjekt übergegangen sei, *MacCormick*, Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth, 1999, 126.

lich verschiedenen Politikbereichen der EU als spezifischen Souveränitätsfeldern (§§ 6–13) zugewandt.

Die Unterscheidung in innere und äußere Souveränität verstehen wir dabei als perspektivisch, nicht kategorial. Gemeint ist die Einnahme eines Standpunktes, der verschiedene Wirkrichtungen von Souveränität annimmt, ohne sie nach Ebenen in zwei konzeptionell getrennte Begriffe aufzuspalten.¹⁹ Für die EU zeigt sich die Verbindung beider Perspektiven bereits in Debatten darüber, „von wo“ Impulse eines möglichen (politischen) Souveränitätsgewinnungsprozesses derselben zu erwarten sind.²⁰

II. Innen. Vertikale Souveränität in der politischen Herrschaftsordnung

1. Der herrschaftspolitische Entwicklungsprozess

„Ich ruiniere die Junkers ihre Autorität; ich komme zu meinem Zweck und stabilisiere die souveraineté wie einen rocher von bronze.“²¹ Der überlieferte Ausspruch des preußischen Königs Friedrich Wilhelm I. (1688–1740) ist für den Blick auf die Innendimension von Bedeutung. Er kündigt den Bruch eines bestehenden Ordnungsgefüges an²² und transportiert eine zentrale analytische Unterscheidung mit. Souveränität kann als politisches Ziel angestrebt, erarbeitet und stabilisiert werden, bevor sie zur akzeptierten rechtlichen Zuweisung wird. Die Doppelrolle ist für das Verständnis des begrifflichen Funktionswandels von Bedeutung und bereitet den Blick auf das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten mit vor.²³

In der europäisch-mittelalterlichen Herrschaftsordnung bezeichneten souveräne Rechte letztverbindliche Herrschaftsbefugnisse über andere Personen. Die lehnsrechtlichen, kirchlichen und weltlichen Herrschaftstitel standen aus Überlieferung und Gewohnheit, Verträgen und Naturrecht, historisch gewachsen nebeneinander. Sie waren nicht durch ein Normsystem in ihren Verhältnissen zuein-

¹⁹ Für Nachweise auch zu frz. und ital. Literatur um diese axiologische Frage *Jellinek*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, Neudruck 1969, 22–25; *ders.*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1928, Nachdruck 1966, 475 Fn. 1; i.E. ebenso mit Kritik zum Außenaspekt *Kelsen*, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, 1920, 37–40.

²⁰ Nicht selten anzutreffen ist etwa die These, dass äußere Bedrohungen, mehr als innere Prozesse, Integrationsvertiefungsanreize in der Union befeuern, siehe etwa *Bifulco / Nato*, Reconnect 2020, 86 mit dem Fazit: „Thus, weak sovereignty could potentially create the thrust toward a new federal sovereignty.“; *de Búrca*, in: *Maduro / Wind* (Hrsg.), The Transformation of Europe, Twenty-Five Years On, 2017, 111 (117); v. *Middelaar*, Das europäische Pandämonium, 2021, 183 meint, wie in der Phase zwischen amerikanischer Unabhängigkeitserklärung 1776 und dem Ende des Sezessionskriegs 1865 „kann es zwei oder drei Generationen dauern, bis der Konflikt zwischen den Prinzipien und dem Streben nach kontinentaler Einheit gelöst ist.“

²¹ *Oestreich*, in: Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Neue Deutsche Biographie Bd. 5, 1961, 540 (543).

²² *Elshstain*, Sovereignty, God, State, And Self, 2008, 68: „The older view, remember, is that the basis for all forms of authority is justice. The new view is that the basis for authority is effective power which can be used well or badly.“

²³ Siehe ausf. *Weber*, § 2, in diesem Band.

ander geordnet,²⁴ sondern übergreifend in eine religiös fundierte Ganzheitsvorstellung eingebettet. Der auf konkrete Lagen konzentrierten politischen Literatur erschienen weltliche Herrscher als Instrument des Rechts in einer erst religiösen, später rational-naturrechtlich geprägten Ganzheitsvorstellung. Die Herrschaftsträger waren nicht aus ihr herausgelöst, sondern unterstanden ihr.²⁵ Die Ablösung dieses pluralen Souveränitätsverständnisses lässt sich als Reaktion auf andauernde Konflikte innerhalb und den Wandel dieser Ordnungsvorstellung begreifen.²⁶

a) Herrschaftsmonopolisierung als Versuch der Ordnungstiftung

Die Ablösung des pluralen Souveränitätsverständnisses ist untrennbar mit dem Namen *Jean Bodin* (1529/30–1596) verbunden. Er vollzieht in seinen *Les six Livres de la République* (1576), entstanden während der Hugenottenkriege (1562–1598) und einer keineswegs gefestigten politischen Einheit des französischen Königreichs,²⁷ keinen radikalen Bruch mit der existierenden Rechts- und Sozialordnung, ermöglicht mit der Monopolisierung des Souveränitätsbegriffs aber ihre Überwindung. Den Kern bildet die These, dass in jedem Staat (nur) *ein* Souverän sein müsse, dem die „puissance absolue et perpétuelle d'une République“ zukomme.²⁸ Sie bleibt vor den real konkurrierenden Herrschaftsansprüchen unbegründet, erfolgt in ihrer geschichtlichen Lage vielmehr gegen dieselben²⁹ und führt mit ihrer Ausrichtung auf die Gesetzgebungsmacht zur „Verfügungsbefugnis des Souveräns über die Sozialordnung“³⁰. Ältere autonome Herrschaftsrechte werden auf diese Weise zu abgeleiteten, Souveränität als Herrschaftstitel unteilbar, einheitlich und

24 Grimm, Sovereignty, 2015 [dt. 2009], 14f.: „One could only be relatively, not absolutely, sovereign. [...] Even the holders of certain offices, such as offices at court, were considered sovereign if they were the final decision-making authorities within their spheres of responsibility.“

25 Elshtain, Sovereignty, God, State, And Self, 2008, 67f., 89f.; zur einsetzenden wissenschaftlichen Trennung von Moralthologie und Naturrecht Wieacker, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit, 1952, 147f.; Jansen, Recht und gesellschaftliche Differenzierung, 2019, 81 ff., insbes. 92–98, 114f.

26 Zu Vorläuferprozessen im Spätmittelalter Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. I, 2. Aufl. 2012, 171–174; ausf. Überblick Klippel, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, Studienausgabe 2004, 98 (99–107).

27 Plastisch Hintze, Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution, 1928, unveränderter Nachdruck 1989, 35–39; differenziert zu Werkentstehung und Umständen Lee, The Right of Sovereignty, 2021, S. 8f.

28 Bodin, *Les six Livres de la République* Ausgabe Paris 1577, liv. I chap. IX, 125; Wilks, *The Philosophical Quarterly* 5 (1955), 342; Burns, *Political Studies* 7 (1959), 174 (176): „Bodin's polemical purpose was to vindicate royal authority and central power against a number of enemies, many of whom would, if they could, claim the authority of some kind of 'law'. Polemically, then, he is concerned to argue that there is no law which is not in the last resort based upon the sovereign's command.“

29 Schon zu nachfolgenden Anknüpfungen Wilks, *The Philosophical Quarterly* 5 (1955), 346: „But in no case is one confronted by any attempt of formal proof; one is simply invited to, see' the point.“; Wil-lowit/Schlinker, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 8. Aufl. 2019, § 22 Rn. 1: „Über den Grund dieser umfassenden Staatsgewalt, die über Gesetze disponieren darf, erfahren wir nichts. Umso präziser ist die Souveränität selbst bestimmt.“

30 Müßig, in: dies. (Hrsg.), *Konstitutionalismus und Verfassungskonflikt*, 2006, I (3), Zitat; als Souverän kommt für Bodin neben dem Monarchen – theoretisch – auch das Volk in Betracht, Bodin, *Les six Livres de la République* Ausgabe Paris 1577, liv. II chap. I.

dauerhaft, Innehabung und Ausübung fallen mit *Bodins* Fokus auf den Monarchen zusammen, woran eine Übertragung von Befehlsgewalt nichts ändert. Mit der Konzentration öffentlicher Gewalt in einer Hand tritt zugleich das Territorium als primärer Bezugspunkt souveräner Herrschaftsausübung an die Stelle fragmentierter personaler Herrschaftsbeziehungen. Der Außenaspekt, die Koexistenz verschiedener, über arrondierte Territorien herrschende Souveräne als Vorläufer der modernen Völkerrechtsordnung, ist, wie noch ausführlich gezeigt wird³¹, bereits mitgedacht.³²

Wo die Einheitskonstruktion ersichtlich nicht passte, wie im Alten Reich, kam es zu konkurrierenden Zuschreibungen an Kaiser oder Reichsstände, Kompromissformeln oder – entgegen *Bodins* Motiv – zur (widerwilligen) Annahme einer geteilten Souveränität (*Hugo Grotius, Samuel Pufendorf*).³³ Mit der Figur des *suprematus* entwickelte *Leibniz* sogar eine begriffliche, an der Fähigkeit zu effektiven Außenbeziehungen anknüpfende Alternative zur reichsintern nicht erreichbaren Souveränität³⁴, um politisch mächtige deutsche Fürsten wenigstens gegenüber zahlreichen Klein- und Kleinstherrschaften hervorheben zu können.³⁵

Die Zuweisung unabgeleiteter Normsetzungsmacht fällt bei *Bodin* nicht mit Ungebundenheit zusammen. Das ist für die Kontextualisierung der Begriffsentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert von Bedeutung. Göttliche Gesetze und Naturrecht konnten nicht geändert werden.³⁶ Auch die *lois fondamentales*, d.h. ungeschriebene öffentlich-rechtliche Grundsätze des Königreichs und herrschaftsvertragliche Übereinkünfte zwischen Monarch und Ständen gehörten zum Rahmen der Souveränität selbst, nicht ihrem Verfügungsbereich.³⁷ Das ermöglichte eine Teilrezeption

31 Ausf. unten III. 1.

32 *Quaritsch*, AVR 17 (1978), 257 (270–272); *Grimm*, Sovereignty, 2015, 22, 104; *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. I, 2. Aufl. 2012, 188.

33 Dazu m.w.N. *Grimm*, Sovereignty, 2015, 26 f.; *Klippel*, Staat und Souveränität, in: Brunner / Conze / Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, Studienausgabe 2004, 118–120; zu *Pufendorfs* Souveränitätsverständnis *Koskenniemi*, To the Uttermost Parts of the Earth, 2021, 829–832.

34 *Caesarini Fürstenerii* [*Gottfried Wilhelm Leibniz*], De jure suprematus ac legationis principum Germaniae, 1677, Ad Lectorem 4 (Rückseite): „*Suprematum*: ut fit vox quae illi rei respondeat quàm exteri vocant *la Souveraineté*.“ Hervorhebungen im Original [Supremat: dass es eine Stimme gibt, die auf das antwortet, was Ausländer / Externe *la Souveraineté* nennen.; eigene Übersetzung].

35 *Caesarini Fürstenerii* [*Gottfried Wilhelm Leibniz*], De jure suprematus ac legationis principum Germaniae, 1677, Ad Lectorem 4 (Rückseite): „*Suprematum* ergo illi tribuo qui non tantum domi subditos manu militari regit, sed & qui exercitum extra fines ducere, & armis, foederibus, legationibus, accaeteris juris gentium functionibus aliquid momenti ad rerum Europae generalium summam conferre potest.“ Hervorhebung im Original [Supremat gebe ich daher dem, der seine Untertanen nicht nur zu Hause mit militärischer Hand regiert, sondern auch eine Armee über die Grenzen hinaus führen kann, und durch Waffen, Verträge, Botschaften und andere Funktionen des Völkerrechts / ius gentium etwas Wichtiges für die Bedeutung der allgemeinen Angelegenheiten Europas zusammenbringen kann.; eigene Übersetzung]; zu Hintergrund und Motiv der Schrift *Sellin*, in: Brunner / Conze / Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 5, Studienausgabe 2004, 361 (403 f.).

36 An den Bezug zum Naturrecht knüpfen monistische Völkerrechtsansätze an, s. nur *Verdross*, Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung, 1923, 14 f., 17 f.

37 *Bodin*, Les six Livres de la République Ausgabe Paris 1577, liv. I chap. IX, 133, 135; *Lee*, The Right of Sovereignty, 2021, 25 f., 86–88; auch zu *Alberico Gentili* *Koskenniemi*, To the Uttermost Parts of the Earth, 2021, 237 f., 367; zur kooperativen Staatsentwicklung zwischen Monarch und Ständen *Oes-*

im Alten Reich, weil reichsverfassungsrechtliche Bindungen der *bodinschen* Lehre so nicht grundsätzlich entgegenstanden.³⁸ Auch die Grundlage der Übertragbarkeit in den Konstitutionalismus und die moderne Völkerrechtswissenschaft, die den Staat zum Trägersubjekt hat, ist hier schon angelegt.³⁹ Auf dieser Grundlage konnte *Georg Jellinek* mit der Selbstverpflichtungslehre im staatsrechtlichen Positivismus feststellen, dass – auch hinsichtlich der inneren Gesetzgebung, damit über *Bodin* hinaus – alle Garantien des öffentlichen Rechts in erster Linie den Zweck verfolgen, die Bindung der Staatsgewalt an die selbst erlassenen Normen zu gewährleisten, um das Tätigkeitsprogramm im Sinne der Herrschaftsunterworfenen zu vollziehen.⁴⁰

b) Verabsolutierung, Zweckbindung und Ortsveränderung innerer Souveränität

Die begriffliche Loslösung von rechtlichen Bindungen erweist sich als weiteres Krisenprodukt. In seinem *Leviathan* (1651), entstanden unter dem Eindruck des Englischen Bürgerkriegs (1642–1649), löst *Thomas Hobbes* (1588–1679) bei *Bodin* noch erkennbare normative Rahmenbindungen zugunsten der absoluten Monarchie auf. Sein Naturzustand ist ein unvermeidbar auf existenzvernichtende Konflikte zulaufender Prozess (*bellum omnium contra omnes*). Er wird durch einen Gesellschafts- und einen Unterwerfungsvertrag beendet, an dem der souveräne *body politic* als Dritter nicht beteiligt ist. Durch den Vertragsschluss entäußern die Einzelnen ihre natürlichen Rechte zugunsten einer vom Souverän zu gestaltenden positiven Rechtsordnung, die Frieden und Sicherheit gewährleistet, aber ihn selbst nicht verpflichtet.⁴¹ Despotismus löst kein Widerstandsrecht aus, weil Einschränkungen der einheitlichen Gewalt der Rückkehr in den Naturzustand gleich-

treich, in: Vierhaus (Hrsg.), *Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*, 1977, 45 (46–50, 61).

³⁸ *Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland* Bd. I, 2. Aufl. 2012, 181 f., 185, ausf. zur Rezeption 175–183.

³⁹ Dazu unten III. 2. a); siehe auch *Darjes*, *Discours über sein Natur- und Völker-Recht, Dritter Theil*, 1763, 1121: „Ein Regent ist perfecte obligirt, diesen Capitulationibus oder Legibus fundamentalibus gemäß zu leben; denn Pacta sunt servanda.“; im Frühkonstitutionalismus etwa v. *Berg*, *Abhandlungen zur Erläuterung der rheinischen Bundesakte, Erster Theil*, 1808, 285 f.: „In der Freiheit von höherer Gewalt und äusserem Zwang besteht das Eigenthümliche der Souveränität, und wo dies gefunden wird, ist der Fürst, er sey auch durch die Verfassung noch so sehr eingeschränkt, wahrer Souverän.“ (Verweise weggelassen).

⁴⁰ *Jellinek*, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, Neudruck 1969, 22–25; *ders.*, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1928, Nachdruck 1966, 476–480 m. Hinweis auf den Unterschied der Hintergrundverständnisse: „Die Selbstgesetzgebung der Vernunft hätten die politischen und naturrechtlichen Schriftsteller der vorkantischen Epoche ebenso unmöglich gefunden wie die Selbstbindung des Staates an seine Gesetze.“; s. auch v. *Berg*, *Abhandlungen zur Erläuterung der rheinischen Bundesakte, Erster Theil*, 1808, 65: „So wie aber Freiheit nicht Zügellosigkeit ist: so ist auch Unabhängigkeit nicht Ungebundenheit von allen Pflichten. Wer die völkerrechtlichen nicht erfüllt, muß Krieg – wer die staatsrechtlichen verletzt, muß endlich Aufstand befürchten.“

⁴¹ *Koselleck*, *Kritik und Krise*, [1973] 13. Aufl. 2017, 23: „Dieses Recht ist als Staatsrecht nicht mehr inhaltlich an soziale Interessen und religiöse Hoffnungen gebunden, sondern markiert jenseits aller Kirchen, Stände und Parteien einen formalen Bereich politischer Entscheidungen. Dieser Bereich kann von dieser oder jener Macht besetzt werden, so sie nur die erforderliche Autorität besitzt, die verschie-

kämen.⁴² Die Folgen der Abwesenheit *einer* unbeschränkten Gewalt wiegen für die Ziele Frieden und Sicherheit schlicht schwerer als ihre Anwesenheit.⁴³ Diese radikale „Auflösung des Naturrechts im Herrscherbefehl“ blieb als theoretische Konstruktion ungeachtet der breiten Rezeption und des praktischen Interesses monarchischer Höfe eine Ausnahme.⁴⁴ In der staatsrechtlichen Literatur des Alten Reiches mit seinen verflochtenen Strukturen wurde sie gar nicht ernst genommen.⁴⁵ Argumentationsstruktur und Entstehungskontext weisen gleichwohl eine Strukturähnlichkeit zu *Bodin* auf: Der monopolisierte Souveränitätsbegriff dient als Weg aus destruktiven Herrschaftskonflikten.⁴⁶

Der Ansatz von *Hobbes* begegnete mit der Glorious Revolution und der Bill of Rights (1688/89) gerade in England seiner Widerlegung, weil auf die Beschränkung monarchischer Herrschaft durch die Bestätigung der Rechte des Parlaments gerade kein ausgreifender Bürgerkrieg folgte. *John Locke* (1632–1704) entwarf zur selben Zeit in seinen *Two Treatises of Government* (1689) einen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag, letzteren anders als bei *Hobbes* unter Beteiligung des Souveräns. Sein Hauptzweck ist individuelle Freiheitssicherung (*life, liberty, property*), die Herrschaftsgewalt wird dafür grob in Legislative und Exekutive geteilt. Die Ausrichtung der Regierung auf die Erfüllung menschlicher Zwecke führt zur Unterscheidungsmöglichkeit legitimer und illegitimer Regierungen, inklusive Widerstandsrecht. *Locke* nutzt den Souveränitätsbegriff nicht, sondern bezeichnet die höchste Gewalt im Staat, die Legislative, als „supreme power“.⁴⁷ Eine absolute Herrschaft lehnt er mit dem Argument ab, sie produziere einen neuen Naturzustand zwischen Herrscher und Beherrschten. Demgegenüber sei selbst der menschliche Naturzustand aufgrund eigener Rechtsverteidigungsmöglichkeiten vorzugswürdig.⁴⁸

denen Menschen unabhängig von ihren Interessen und Erwartungen zu beschützen.“; vgl. zum Kontext auch *Koskenniemi*, *To the Uttermost Parts of the Earth*, 2021, 611–613.

42 Die Berufung auf Naturrecht durch mehrere Gruppen kann zum Bürgerkrieg führen; Recht spielt dann keine Rolle mehr, *Hobbes*, *Leviathan* [1651], hrsgg. v. Fetscher, 1966, 137: „Deshalb läuft dies wieder auf das Schwert hinaus [...]“; zur Gewaltenteilung 252; ausf. *Münkler*, *Thomas Hobbes*, 1993, 132–142, 154–156.

43 *Hobbes*, *Leviathan* [1651], hrsgg. v. Fetscher, 1966, 151.

44 Zitat von *Wieacker*, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 1952, 178, zur Rezeption ebd.: Gleich starke Wirkung „auf seine wenigen Nachfolger und seine weit zahlreicheren Gegner“.

45 *Willoweit / Schlinker*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 8. Aufl. 2019, § 22 Rn. 13: Wie auch *Machiavelli* „fast allgemein abgelehnt“.

46 *Koselleck*, *Kritik und Krise*, [1973] 13. Aufl. 2017, 31: „Der bereits von den Zeitgenossen erhobene Einwand, daß Hobbes aus dem, was ist, ableite, was sein soll [...] beweist gerade die Geschichtlichkeit seines Denkens. [...] logisch paradoxe[r] Sprung aus dem Naturzustand des Bürgerkriegs in den perfekten Staat“.

47 *Locke*, *Two Treatises of Government, Of Civil Government, Book II* [1689], in: ders., *The Works of John Locke*, 1714, Chapter IX Sect. 131, Chapter XI Sect. 134, Chapter XIX Sect. 243; zur Zugriffsmöglichkeit des Volkes bei einer „Dissolution of Government“ *Klippel*, in: *Brunner / Conze / Koselleck* (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 6, Studienausgabe 2004, 125 f.

48 *Locke*, *Two Treatises of Government, Of Civil Government, Book II* [1689], in: ders., *The Works of John Locke*, 1714, Chapter II Section 13 und Chapter VII Section 91.

Sach- und Personenverzeichnis

- Arbeitsmigration 445, 451 f., 456 ff.,
Aquin, Thomas von 26
Asyl 439, 441 ff., 454 ff.,
Ausgaben 228 f., 236 ff.,
– der unionalen Verteidigungspolitik 473 ff.
– Hoheit der Mitgliedstaaten und ihrer
Parlamente 223
Autonomie 92 f., 137
– abweichende Vorverständnisse 68 f., 84, 136 f.
– als funktionale Souveränität 68, 72 f.
– energiepolitische 407, 411
– im Völkerrecht 42 ff.
– und monetäre Macht 262
– völkerrechtliche der EU 101 ff.
- Binnenmarkt 324, 341 ff.
Bodin, Jean 7 ff., 21, 25, 254 f.
Brüssel-Effekt 293, 300, 302 f., 319
- CO2 342, 365, 371, 378 ff., 383, 419
constitutional moment 122, 126
- Datenrecht 298, 304, 308,
Datenschutz 298, 302 ff., 310
Decoupling 322
Digitalisierung 298, 304
domaine reservé 27 ff.
Dublin-III-Verordnung 438, 443 449, 454 f.
- Einnahmen 228, 234 ff.
Einwanderung 428, 444 ff.,
Emissionshandel 342, 365 ff., 391 f., 397 f.
Energie(n) 117 f., 391 ff.,
– erneuerbare 370 f., 398 ff., 418
– transeuropäische Energienetze 396 f.
Energieaußenpolitik 413, 422 f.
Energiesolidarität 390, 393 f.
Energieunion 369, 395 ff., 402 ff., 415 ff., 422
Energieversorgungssicherheit 118, 377,
391, 402 f.
Europäischer Gerichtshof
– Befugnis zur Letztentscheidung 134 ff.
– Kompetenz-Kompetenz 158, 170, 188, 362
– keine Organsouveränität 65 f.
– Rechtsmacht zur Letztentscheidung 143 ff.
– Selbst-Ermächtigung 143, 154 ff.
– Werterechtsprechung 69 ff., 176 f.
Europäisches Parlament 36, 64 f., 232, 245, 485
Europäischer Verteidigungsfonds 474 ff., 484
Extraterritorialität 304, 338 f., 383, 419 ff.
- Finanzsouveränität 222 ff., 230 ff., 244
Französische Revolution 11, 13 f.
Friedrich Wilhelm I. 6
Frontex 441, 446 ff., 452 f.
- Geldpolitik
– demokratische 254 ff.
– Konstitutionalisierung 264 ff.
– politische Kontrolle 268 ff.
– politische Ökonomie 275 ff.
– Repräsentation und Fiskalpolitik 270 ff.
- Gemeinsame Sicherheits- und
Verteidigungspolitik 463 f., 473 ff.
Gemeinsame Souveränität → Souveränität,
gemeinsame
Gemeinsames Europäisches Asylsystem 427 f.,
439, 449, 454
Gentili, Alberico 26
Gerber, Karl Friedrich Wilhelm von 17 f.
globale Gemeingüter 357
global governance 32 ff., 44
Grenzschutz 427, 437 ff., 447 f., 452 ff.
Grotius, Hugo 8, 11, 26, 353 f.
- Hallstein, Walter* 48, 50, 83
Hamilton, Alexander 230 f.,
Hamilton-Moment 223, 233 f., 245
Handel
– Handelsabkommen 324, 380, 411 ff.
– WTO 380, 383, 411, 417
Handlungsformen 326 f.
Haushaltssouveränität 222, 226 f., 229, 245
Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 17
Heller, Hermann 18
Hobbes, Thomas 9 ff., 353, 464
Hofmann, Hasso 19, 63
Hoheitsrechte 59, 64, 188, 252, 312, 332

Hugo, Victor 11

Individualisierung 23, 298 f., 311 f.

individuelle Souveränität → Souveränität,
individuelle

Investitionen 318,

– Kontrolle ausländischer 320, 344 ff., 420 f.

– Kontrolle europäischer 344 ff.

Ipsen, Hans Peter 77,

ius cogens 30 ff., 43 ff., 92 f., 102 ff.

Jellinek, Georg 9, 20, 428

Kelsen, Hans 19 f., 67, 295

Keynes, John Maynard 256 f., 262

Klimadiplomatie 378 f.

Klimaunilateralismus 384

Klimawandel 107, 352, 356 ff., 365 ff., 373 f., 388 f.

Kompetenz-Kompetenz 358, 362, 389

– judikative → Europäischer Gerichtshof,
Kompetenz-Kompetenz

Konditionalität 236 ff., 243 f.

leges fundamentales 12

Legitimation 14, 64, 69, 198, 245, 270 ff., 295,
319 f., 483 ff.

Leitbild

– der Verwaltung 214 ff.

– und Verfassungsauslegung 22

Letztentscheidungsbefugnis und Befugnis
zur Letztentscheidung → Europäischer

Gerichtshof, Befugnis zur Letztentscheidung

Letztentscheidungsmacht und Rechtsmacht

zur Letztentscheidung → Europäischer

Gerichtshof, Rechtsmacht zur

Letztentscheidung

Locke, John 10 ff., 353

lois fondamentales → leges fundamentales

Marktwirtschaft 327, 345, 395 ff., 423

monetäre Macht 262 ff.

Next Generation EU 221 ff., 234 ff.

Online-Plattformen 305 ff.

Organisation

– der Verwaltung 196 ff., 200 ff.

– Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten
200 ff.

Organsouveränität 63 ff., 186

Pariser Übereinkommen 360 f., 365, 368,

379, 381

Pufendorf, Samuel von 8, 353 f.

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
426, 432 ff., 458

Rechtsstaatlichkeit 58, 112, 114, 177, 238,

Rechtsstaatskonditionalität 65, 237 f., 240

regelbasierte globale Ordnung 242, 335, 342, 348

Resilienz 224, 230, 238, 240 ff.,

Robespierre, Maximilien de 11

Rousseau, Jean-Jaques 11

Rüstung 123, 464 ff.

Sanktionen 242, 336 ff., 382, 422

Schmitt, Carl 18, 295

Schumpeter, Joseph 222, 243

Selbst-Ermächtigung → Europäischer
Gerichtshof, Selbst-Ermächtigung

Sicherheitsstrategie 461 f.

Solidarität 346, 350, 372, 406 f., 443, 449 f., 455 f.,

Souveränität

– absolute 25 ff., 30 f.,

– als politisches Argument 78 ff.

– als rechtsdogmatischer Analysebegriff 134 ff.

– äußere 90 ff.,

– Begriffsverständnis 2 ff.

– gemeinsame 73 ff., 189 ff., 330 ff., 350, 428 ff.

– im Alten Reich 8, 10

– im Deutschen Kaiserreich 18

– im faktischen Sinne 316 f., 350

– im Konstitutionalismus 16 ff.

– im rechtlichen Sinne 316 f., 337, 339, 350

– im Völkerrecht 38 ff.

– in der amerikanischen
Verfassungsentwicklung 15 f., 21 f.

– individuelle 292 ff.

– innere 6 ff.

– plurales Begriffsverständnis 6 f.

– rechtliche und politische Dimension 4 f.

– Rechtsbegriff der 134

– Rechtswissenschaftsbegriff der 134

– relative 28 ff.

– Staat als Bezugsobjekt 39

– staatenkollektive 481 ff.

– strategische 106 ff.

– wirtschaftliche 317 ff.

Souveränitätsvorbehalt 228, 390 ff., 424, 457

soziale Netzwerke 123, 300 ff.

Staatlichkeit 20, 39 f., 49, 58 f., 86, 92 ff., 128,
428 f., 464

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

(PESCO) 122, 468 ff.,

strategische Außensouveränität der EU

– Behauptungs- und Gestaltungsaspekt 112 ff.

– Defizite 117 ff.

- im Unionsrecht 106 ff.
- Ist- und Soll-Zustand 113 ff.
- Prämissen 110 ff.
- strategische Autonomie 462 f., 480
- Suárez, Francisco* 26

- Territorium 8, 22, 43, 56, 93, 101, 255, 354 f.,
429 ff., 452, 457
- Transformation
 - digitale 241, 315,
 - ökologische 342 f., 364
 - sozialverträgliche 364, 372 f.

- Umwelt 352 ff.,
- unabhängige Zentralbanken
 - klassisches Modell 281 f.
 - Koordination mit der Wirtschaftspolitik
282 ff.
- Unionsbürgerschaft 434 f.

- Vattel, Emer de* 11 ff., 21, 27
- Verfahren
 - Verwaltungs- 204 ff.
 - Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten 206 ff.

- Verwaltung
 - Begriff 191 f.
 - Handlungsformen 208 ff.,
- Verwaltungsautonomie 217
- Verwaltungsleitbild 192, 214 ff.
- Verwaltungsorganisation 174 f., 196 ff., 218
- Verwaltungsverfahren 204 ff., 218
- Völkerrechtliche Autonomie der EU →
Autonomie, völkerrechtliche der EU
- Völkerrechtliche Gleichheit der EU 104 f.
- Völkerrechtssubjektivität der EU 96 ff.

- Währungsunion
 - asymmetrische 270, 278, 282 ff.
 - Entkopplung vom nationalstaatlichen Kontext
252 f.
- weaponization 314
- Weber, Max* 119, 198
- Werterechtsprechung → Europäischer
Gerichtshof, Werterechtsprechung
- Wettbewerb 314, 317, 321 ff., 371, 380, 395,
416 ff.
- Wolff, Christian* 12

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Abel, Patrick, Dr., MJur. (Oxford), Akademischer Rat a. Z. und Habilitand am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht der Universität Passau; Max Weber Fellow am European University Institute, Fiesole, Italien

Achenbach, Jelena von, Dr., LL.M. (NYU), Professorin für Öffentliches Recht und Grundlagen des Rechts, Universität Erfurt

Ellerbrok, Torben, Dr., Mag. rer. publ., Juniorprofessor für Öffentliches Recht, Freie Universität Berlin

Gött, Henner, Dr., LL.M. (Cambridge), Referent im Bundeskanzleramt, Berlin

Hartmann, Lucas, Dr., Habilitand am Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie – Abteilung 3: Rechtstheorie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Holterhus, Till Patrik, Dr., MLE., LL.M. (Yale), Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Internationales Öffentliches Recht sowie Rechtsvergleichung an der Leuphana Universität Lüneburg

Jung, Laura, Dr., MJur. (Oxford), Maîtr. en droit (Paris II), Habilitandin am Lehrstuhl für Völkerrecht und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Bayerischen Akademie der Wissenschaften

Lühns, Lisa-Marie, Dr., MLE., Habilitandin an der Professur für Öffentliches Recht und Europarecht der Justus-Liebig-Universität Gießen

Müller, Michael, Dr., M.A., LL.M. (Cambridge), Inhaber der Juniorprofessur für Öffentliches Recht mit einem Schwerpunkt auf Rechtsfragen der Digitalisierung, Universität Mannheim, Habilitand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht, Ludwig-Maximilians-Universität München

Neumeier, Christian, Dr., LL.M. (Yale), Habilitand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht der Humboldt-Universität zu Berlin

Weber, Ferdinand, Dr., MLE., Akademischer Rat a. Z. und Habilitand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen