

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 203

Wie viele Gesichter hat die Souveränität?

**Beiträge eines deutsch-italienischen Kolloquiums
in der Villa Vigoni, Loveno di Menaggio
17.5. – 19.5.2022**

Herausgegeben von

Fernando D'Aniello und Verena Frick



Duncker & Humblot · Berlin

FERNANDO D'ANIELLO und VERENA FRICK (Hrsg.)

Wie viele Gesichter hat die Souveränität?

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 203

Wie viele Gesichter hat die Souveränität?

Beiträge eines deutsch-italienischen Kolloquiums
in der Villa Vigoni, Loveno di Menaggio
17.5.–19.5.2022

Herausgegeben von

Fernando D'Aniello und Verena Frick



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung
für Wissenschaftsförderung, Köln

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0935-6053
ISBN 978-3-428-18978-6 (Print)
ISBN 978-3-428-58978-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der vorliegende Band versammelt die Beiträge eines deutsch-italienischen Gesprächs zum Thema „Wie viele Gesichter hat die Souveränität?/Quante facce ha la sovranità?“, das von 17. bis 19. Mai 2022 in der Villa Vigoni, dem *Deutsch-Italienischen Zentrum für den Europäischen Dialog* in Lovenò di Menaggio am Comer See, stattgefunden hat. Wir möchten uns zunächst bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern bedanken, dass sie unserer Einladung gefolgt sind und sich auf den interdisziplinären Dialog zwischen Politik-, Rechts- und Geschichtswissenschaft sowie Philosophie eingelassen haben. Die Beiträge dieses Bandes zeugen von der enormen Furchtbarkeit dieser interdisziplinären Perspektive.

Die Villa Vigoni ist der ideale Ort für eine Auseinandersetzung über politische und juristische Begriffe aus verschiedenen Disziplinen und insbesondere aus der deutsch-italienischen Perspektive. Unser besonderer Dank gilt daher der Villa Vigoni und insbesondere Frau Dr. Christiane Liermann Traniello, die dieses Gespräch ermöglicht hat, für die großartige Unterstützung während der Planung und Vorbereitung des Gesprächs. Für die enge Zusammenarbeit während seiner Realisierung danken wir allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Villa Vigoni, insbesondere Frau Sandra Bruni, Herrn Dr. Roberto Luppi, Frau Clara Mutton, Frau Aglaia Pimazoni, Frau Veronica Ponti und Herrn Dr. Matteo Scotto.

Zum Gelingen nicht minder beigetragen hat auch die Fritz Thyssen Stiftung, die die Tagung sowie die Veröffentlichung des vorliegenden Sammelbandes großzügig unterstützt hat, auch dafür unser herzlicher Dank.

Für die Formatierung und Vorbereitung der Beiträge für den Druck danken wir außerdem Frau Camila Gabriel und Herrn Philipp Tubbe.

Wir hoffen, dass unser deutsch-italienisches Gesprächsformat nicht episodisch bleibt, sondern vielmehr das erste in einer langen Reihe ist – eine Reihe der bilateralen Studien zwischen Deutschland und Italien, die selbstverständlich auch in einer langen und bedeutenden Tradition steht. In diesem Sinn hoffen wir, unseren „Generationsbeitrag“ in der Tradition der wissenschaftlichen deutsch-italienischen Beziehungen hiermit zu leisten.

Napoli/Göttingen, im Mai 2023

Fernando D’Aniello, Verena Frick

Zum Geleit

Das Thema der Souveränität steht (wieder) ganz oben auf der Agenda von Politik, Recht, Wirtschaft. Es beschäftigt die Staaten Europas auf allen denkbaren Ebenen: von der Wahlabstänzen des Souveräns, welche die gesamte Konstruktion von Demokratie nach westlichem Modell in Frage stellt, bis zu dem Wunsch, für die einzelnen europäischen Staaten und die Union insgesamt Verfügungsgewalten zurückzugewinnen, die sie einst besaßen, die sich aber irgendwie verflüchtigt hatten und lange Zeit von kaum jemandem vermisst worden waren.

Die Villa Vigoni bietet der Auseinandersetzung mit dem ebenso klassischen wie hochaktuellen Thema der „Souveränität“ eine Plattform, denn hier ist ihr Wesenskern als binationales Zentrum angesprochen, das den deutsch-italienischen Dialog in einer europäischen Perspektive entfaltet und zugleich analysiert. Wie werden die großen Grundbegriffe der Politik und des Rechts in den politischen Kulturen der beiden Länder dekliniert? Welche Rolle spielt die Wiederkehr beziehungsweise die Neuerfindung von Souveränitätsvorstellungen in Deutschland und in Italien für Europa?

Im Mai 2022 konnte in der Villa Vigoni nach schmerzhafter covidbedingter Abstänzen endlich wieder ein deutsch-italienisches Kolloquium in Präsenz stattfinden, das die Frage, wovon wir eigentlich sprechen, wenn wir von „Souveränität“ sprechen, zuspitzte: *Wie viele Gesichter hat die Souveränität?* Exzellente junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben sich auf der Grundlage ihrer eingereichten Problemskizzen an dem Treffen beteiligt.

Tatsächlich schien ja die drastische Frage „Wer entscheidet?“, „Quis judicabit“ gewissermaßen altbacken und überholt in Zeiten kommunikativer, paritätischer Konsenssuche. Aber die schweren Belastungen der zurückliegenden Jahre und der Gegenwart des Jahres 2023 haben die Figur des Entscheiders aufgewertet. In der Vielfach-Krise aus Klimawandel, Pandemie und russischem Krieg erscheint die Rückeroberung von „Souveränität“ als notwendiges Antidot gegen Abhängigkeit und Fremdbestimmtheit, in gesundheitspolitischer, energie- und sicherheitspolitischer, geostrategischer und militärischer Hinsicht, um nur die aktuell drängendsten Handlungsfelder zu nennen. Tatsächlich steht die Gegenwart im Zeichen der Überzeugung, dass es früher irgendwie mehr Souveränität gab und dass sich die Akteure nicht nur traditionelle Hoheitsattribute wie militärische Ausstattung und Entscheidungsgewalt zurückholen sollten, sondern dass neue souveräne Ermächtigungen hinzukommen und auf neue Felder ausgeweitet werden müssten, zum Beispiel auf eine Politik zur Verhinderung der Klimakatastrophe.

Für diese lebhafteste Debatte mit einem Ausgang, der angesichts der fluiden globalen Kräftekonstellationen völlig offen ist, bietet der vorliegende Band hervorragende Denkanstöße. Besonders zu danken ist der Fritz Thyssen Stiftung, die von Anfang an von der Dringlichkeit der Fragestellung überzeugt war und das deutsch-italienische Kolloquium großzügig unterstützt hat. Verena Frick und Fernando D'Aniello danke ich herzlich für die großartige Arbeit, die sie mit der Konzeption und Organisation des Kolloquiums im Deutsch-Italienischen Zentrum für den Europäischen Dialog Villa Vigoni und mit der Veröffentlichung der Beiträge geleistet haben und leisten. Ihr Buch markiert einen wichtigen Fortschritt in den Debatten um „Souveränität“, indem es auf der Pluralität der Bedeutungen von „Souveränität“ beharrt. Es zeigt: Die wissenschaftlichen Disziplinen, aber auch die Praxis von Politik, öffentlicher Rede und Rechtsprechung beziehen sich oft auf ganz unterschiedliche Ideale und Zielvorstellungen, wenn sie von „Souveränität“ sprechen. Das macht diesen Begriff, dieses Konzept so attraktiv für eine Vielzahl von Projektionen und Erwartungen, beginnend bei der Frage, wer überhaupt Träger/Inhaber von „Souveränität“ sein kann, bis zu der Frage, welche unverzichtbaren Bestandteile und Bedingungen gegeben sein müssen, um „Souveränität“ für sich reklamieren oder jemandem zuschreiben zu können.

Der Umgang mit einer solchen begrifflichen Uneindeutigkeit bildet das „tägliche Brot“ der Villa Vigoni. Ihre Mission ist es, das universale Potential politischer und juristischer Leitkonzepte zu ergründen, ohne die Diversität der Kulturen, aus denen sie stammen und in denen sie aktiv umgesetzt werden, zu negieren. Das ist ein „work in progress“, ein ständiges Experimentieren an der Schnittstelle von politischer Praxis und Wissenschaft, auf das sich die Fritz Thyssen Stiftung im Falle von „*Wie viele Gesichter hat die Souveränität?*“ dankenswerterweise eingelassen hat.

Den Ausgangspunkt des Buchs bildet die Spannung zwischen nationalen (Verfassungs-)Gerichten und der europäischen Ebene. Hier steht insbesondere das Bundesverfassungsgericht im Zentrum der fachlichen und öffentlichen Aufmerksamkeit. Seine Urteile werden bekanntlich konträr und oft polemisch ausgelegt: Sehen die einen in ihm das letzte Bollwerk gegen den Brüsseler Leviathan, betrachten es die anderen als juristisch verbrämte Stimme des deutschen Nationalismus, der sich der europäischen Integration und Solidarität widersetzt. Das alte „*Quis iudicabit?*“; wem gebührt der Vorrang? wer hat das *letzte Wort*? wird hier dramatisch und medienwirksam zugespitzt.

Die Beiträge zeigen aber – nicht nur am Beispiel der Verfassungsgerichtsbarkeit – dass „Souveränität“ auch weniger monolithisch verstanden werden kann, als man es oft tut. Souveräne Gestaltungsspielräume können ausdifferenziert und abgestuft werden.

Allerdings wird auch deutlich, dass damit die Frage nach der verbindlichen Letztentscheidung nicht verschwindet, und dass hieraus eine typisch europäische Dauerspannung erwächst. Die europäische Methode, die sich die Villa Vigoni als „Vigoni-Methode“ zu eigen gemacht hat, legt es nahe, darauf nicht mit dem Versuch der Zer-

schlagung des gordischen Knoten zu reagieren, sondern Lösungen immer wieder neu auszuhandeln, ohne diese mit sakralem Ewigkeitswert auszustatten. Andreas Vosskuhle zeigt am Beispiel des großen Alcide De Gasperi, dass europäische Einheitsbildung und Vielfaltssicherung zumindest zusammen *gedacht*, wenn auch nicht immer reibungslos in die Praxis umgesetzt werden kann. Ein gemeinsamer Nenner der Aufsätze scheint mir folgerichtig in dem Plädoyer zu liegen, dass die Europäer diese Dialektik eben aushalten müssen, ja, dass sie sie sich am besten aktiv zu eigen machen. Darin könnte eine neue Form von europäischer Souveränität liegen, und daher ist es der große Wunsch der Villa Vigoni, dass dieses von den Verfassungen und Verfassungsgerichten ausgehende „Souveränitätsgespräch“ eine deutsch-italienisch-europäische Fortsetzung findet.

Christiane Liermann Traniello

Generalsekretärin des Deutsch-Italienischen Zentrums Villa Vigoni

Inhaltsverzeichnis

<i>Fernando D'Aniello und Verena Frick</i>	
Wie viele Gesichter hat die Souveränität? Zur Idee eines Italienisch-Deutschen Gesprächs	13

I. Souveränität zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsstaatlichkeit

<i>Edoardo Caterina</i>	
La rappresentazione della sovranità nei dibattiti costituenti italiani e tedeschi del secondo dopoguerra	35
<i>Alessandra Di Martino</i>	
Souveränität und Verfassungsgerichte in vergleichender Perspektive. Zugleich Bemerkungen zu Verfassungsidentität und Verfassungskulturen	51
<i>Martin Nettesheim</i>	
Souveränität – rechtlicher Kampfbegriff in politischen Machtkonflikten	95
<i>Maria Daniela Poli</i>	
Der Souveränitätsbegriff im Dialog der Gerichte	125
<i>Giorgio Ridolfi</i>	
Sovranità e <i>Rechtsstaatlichkeit</i> nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale	147
<i>Filomena Medea Tulli</i>	
La sovranità degli Stati tra immunità dalla giurisdizione e tutela dei diritti fondamentali	159
<i>Johann Justus Vasel</i>	
Vom unsouveränen Umgang mit der Souveränität	173
<i>Andreas Voßkuhle</i>	
„In Vielfalt geeint“ – eine „Ode an die Quadratur des Kreises“	201

II. Perspektiven des Staats- und Souveränitätsbegriffs

<i>Eva Marlene Hausteiner</i>	
Staatenverbund und Desintegration	215
<i>Isabel Hilpert</i>	
Nationale Souveränität im europäischen Grenzregime	223

<i>Gennaro Imbriano</i>	
Stato e sovranità. Lineamenti di una storia concettuale	245
<i>Barbara Lippert</i>	
Die neue Debatte über die europäische Souveränität der EU – eine Skizze	267
<i>Marcus Llanque</i>	
Souveränität als ideenpolischer Akt: Selbstermächtigung zum Handeln mit Anspruch auf Verbindlichkeit	279
<i>Olimpia Malatesta</i>	
Wilhelm Röpke und das Problem der Souveränität in Europa. Eine Kritik der Massen und der Planung	295
<i>Anna Meine</i>	
Souveränität und Freiheit. Zu Status und Beziehungen politischer Ordnungen in der europäischen Konstellation	315
<i>Eva-Maria Schäfferle</i>	
Wer gehört zum Volk? Eine Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft im Lichte gegenwärtiger <i>Boundary</i> Debatten	339
Villa Vigoni – Call for Papers	361
Autorenverzeichnis	369

Wie viele Gesichter hat die Souveränität?

Zur Idee eines Italienisch-Deutschen Gesprächs

Von *Fernando D'Aniello* und *Verena Frick*

I. Einleitung

Als der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle im Mai 2020, noch in der ersten Welle der Covid-19-Pandemie, das Urteil zur Verfassungsbeschwerde gegen die Pläne der Europäischen Zentralbank (EZB), das sog. PSPP-Urteil,¹ verlas, betonte er, dass die Entscheidung des Gerichts nur für die bereits verabschiedeten Pläne der EZB galt, nicht aber für die noch zu ergreifenden Maßnahmen gegen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie.² Diese Erläuterung war gewiss nicht notwendig, aber sie zeigte, wie sehr sich die Verfassungsrichter der historischen Dimension ihrer Entscheidung und deren Auswirkungen in Europa bewusst waren. Tatsächlich geschah es zum ersten Mal, dass das Bundesverfassungsgericht eine europäische Maßnahme für in Deutschland *nicht anwendbar* hielt und somit den deutschen Institutionen, insbesondere der Bundesbank, verbot, die Pläne der EZB umzusetzen.³

Für die Entscheidung bemühten die Richter die im sog. Beschluss Solange I⁴ von 1974 entwickelte juristische Formel, nach der die bundesdeutsche Rechtsordnung sich dem europäischen Recht öffnet, die beiden Rechtsordnungen aber nicht in einem hierarchischen Verhältnis stehen. Daher ist die Öffnung der nationalen Rechtsordnung nicht unbeschränkt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht keine Kompetenz, die Gültigkeit der europäischen Normen zu überprüfen, sehr wohl aber deren

¹ BVerfGE 154, 17 (PSPP-Programm der EZB).

² Vgl. die Pressemitteilung des Gerichtes Nr. 32/2020 vom 5. Mai 2020: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-032.html> (abgerufen am 13.03.2023).

³ Die Radikalität der Entscheidung war aber von der Gelegenheit, die Maßnahmen *ex post* zu rechtfertigen, sehr gemildert. Es ist genau das passiert als der Bundestag am 2. Juli 2020 einen Antrag mit großer Mehrheit zugestimmt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat auch einen Antrag für eine Vollstreckungsanordnung abgelehnt, die die Beschwerdeführer des Falles PSPP vorgelegt hatten, weil sie die vom Bundestag geführte Maßnahme als unzureichend hielten, vgl. Beschluss des Zweiten Senats vom 29. April 2021 – 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 – Rn. (1–111), http://www.bverfg.de/e/rs20210429_2bvr165115.html.

⁴ BVerfGE 37, 271.

Anwendbarkeit in Deutschland. Obwohl der Solange-I-Beschluss für Diskussionen in Deutschland wie in Europa sorgte, sollte es 46 Jahren dauern, bis Karlsruhe mit diesen Worten und in diesem Sinne eine europäische Norm für „nicht anwendbar“ erklärte. Nur wenige Monaten vor dem Beschluss (im Dezember 1973) war die italienische *Corte costituzionale* zu einem ähnlichen, wenn auch nicht identischen Urteil gekommen. Das italienische Verfassungsgericht hat damals ausdrücklich „die Selbstständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung gegenüber der innerstaatlichen Rechtsordnung (Entscheidung Nr. 98 aus 1965)“ wieder betont, aber auch die Bedeutung des Gerichts der Gemeinschaft für die „Rechtmäßigkeitskontrolle über die normativen Akte des Rates und der Kommission“ anerkannt. Daher war eine direkte Kontrolle der einzelnen Verordnungen durch das italienische Verfassungsgericht ausgeschlossen.

Die Sprache der *Corte costituzionale* war schon damals *diplomatischer* als die des Bundesverfassungsgerichts, zugleich hatte die *Corte* jedoch auch ein gewisses Verständnis für die vom Bundesverfassungsgericht gestellte dogmatische Frage erkennen lassen: „Es ist offensichtlich, daß falls dem Art. 189 eine so abwegige Auslegung gegeben werden sollte [die dazu führen sollte, die Grundprinzipien der italienischen Verfassungsmäßigen Ordnung oder die Menschenrechte zu verletzen], bei dieser Annahme immer die Garantie der Rechtskontrolle durch dieses Gericht über die fortdauernde Vereinbarkeit des Vertrages mit den vorerwähnten Grundprinzipien gewährleistet wäre“.⁵

Die PSPP-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 2020 bildete den Anlass für das italienisch-deutsche Gespräch *Wie viele Gesichter hat die Souveränität?*, das von 17. bis 19. Mai 2022 in der Villa Vigoni, Lovenio di Menaggio, stattgefunden hat. Das Urteil hat die Diskussion über das Wesen des europäischen institutionellen Projekts und die Rolle der verschiedenen Akteure, die zu seiner Weiterentwicklung beitragen sollen, erneut befeuert. Deutlich wird daran nicht zuletzt, wie prekär die europäische Institutionenordnung noch immer ist und wie sehr sie von nationalen Alleingängen und bilateralen Rechtsprechungsbündnissen, die zudem andere Gerichte zur Nachahmung animieren könnten, herausgefordert werden kann. Zugleich lässt sich gerade an diesem Urteil ein charakteristisches Merkmal der gegenwärtigen europäischen Verfassung erkennen, deren Entwicklung einer Vielzahl von Akteuren und Institutionen anvertraut ist und die daher von einem höheren Maß an Pluralismus und Friktionen gekennzeichnet ist, als es der um Vereinheitlichung und Konsistenz bemühte Europäische Gerichtshof glauben machen will.

Doch abgesehen von rechtspraktischen Fragen der Autonomie, Heteronomie, Hierarchie und Heterarchie im Verhältnis von europäischem und nationalem Recht verweisen die entlang der Frage des Vorrangs nationalen oder europäischen

⁵ Corte costituzionale sentenza 183/73, deutsche Übersetzung in *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (EuGRZ) 2, 1975, S. 311. Nach der Zeitschrift stand diese Entscheidung der *Corte costituzionale* im Widerspruch mit der Entscheidung Solange I des Bundesverfassungsgerichts.

Rechts geführten Verfassungskonflikte auf die tieferliegende Frage, welche Bedeutung (nationale) Souveränität in einem Mehrebenen- oder Verbundsystem eigentlich hat bzw. noch haben kann. Sind die Verfassungskonflikte Ausdruck der Persistenz der Souveränitätsidee und beobachten wir gegenwärtig sogar ihre Renaissance? Oder hat sich Europa im Gegenteil längst von der Idee der Souveränität verabschiedet und sind die Konflikte eher Rückzugsgefechte einzelner nationaler Akteure, die sich (noch) weigern, dies zur Kenntnis zu nehmen? Gibt es jenseits der Diagnosen vom Ende bzw. der Renaissance der Souveränität auch vermittelnde Positionen, Souveränität unter den Bedingungen europäischer Interdependenz zu denken? In welcher Weise sind die Antworten auf diese Fragen selbst von nationalen Denk- und Entwicklungspfaden beeinflusst?

Diese Fragen standen im Zentrum unserer italienisch-deutschen Diskussion, die darauf zielte, in interdisziplinärer Perspektive die nationalen, europäischen, rechtlichen, ideengeschichtlichen und politiktheoretischen „Gesichter der Souveränität“ zu erhellen.

Ausgehend von der Karlsruher Rechtsprechung und ihrer Rezeption in Italien stand eine grundsätzliche Vergewisserung über das Konzept der Souveränität im Mittelpunkt der Tagung. Dabei ging es weniger darum, die Vereinbarkeit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit europäischem Recht und der europäischen Rechtstradition zu prüfen, als vielmehr die verfassungsgerichtlichen Urteile als Ausdruck von und Bezugspunkt für politische Selbstverständigungsprozesse über das Konzept (nationaler) Souveränität in Europa zu verstehen. Das verdeutlichen nicht zuletzt die zahlreichen „Gesichter der Souveränität“, die uns in der tagespolitischen Debatte begegnen: So ist etwa die Rede von strategischer Souveränität, digitaler Souveränität, Energiesouveränität, ökonomischer Souveränität oder militärischer Souveränität. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie auf die variantenreiche Semantik des Souveränitätsbegriffs verweisen.

II. Souveränitätskonflikte im (europäischen) Recht

Spätestens seit seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon (2009) hat das Bundesverfassungsgericht nicht aufgehört, Tempo und Bedingungen der deutschen Teilnahme am europäischen Integrationsprozess durch eine Rechtsprechung mitzugestalten, die gewiss viel kritisiert wird,⁶ aber konsequent fortfährt, Ultra-vires- und Identitätskontrolle nicht als Bremse der Integration einzusetzen, sondern vielmehr dazu, die Beziehungen zwischen den europäischen Institutionen und denen der Mit-

⁶ Vgl. exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit: *Daniel Halberstam/Christoph Möllers*, The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland“, *German Law Journal*, 8, 2009, S. 1241; *Monika Polzin*, Verfassungsidentität. Ein normatives Konzept des Grundgesetzes?, Tübingen, 2018. Für die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie ihre Folgerung vgl. die Aufsätze in *Andreas Voßkuhle*, Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte, Berlin, 2021.