

# Souveränität, Legitimität, Solidarität

Autor(en): **Wohlgemuth, Michael**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **99 (2019)**

Heft 1066

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-868679>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Souveränität, Legitimität, Solidarität

Politische Mehrebenensysteme sind in einer globalisierten Welt unabdingbar. Es ist deshalb wichtig, sie so auszugestalten, dass die Gewaltenteilung funktioniert, die knappen Legitimitäts- und Solidaritätsressourcen geschont werden und das Subsidiaritätsprinzip geachtet wird.

von Michael Wohlgemuth

Wilhelm Röpke beschrieb gegen Ende des Zweiten Weltkrieges in seinem wohl liberalsten Werk «Internationale Ordnung – heute» ein weiterhin aktuelles, zentrales Dilemma: «[...] die Nation in ihrer staatlichen Organisation ist einesteils zu gross, andernteils aber zu klein. Zu gross für die Entfaltung echten, freien und nachbarschaftlichen Gemeinschaftslebens und für eine echte und dauerhafte Integration, die ohne Entartung in den nationalistischen Wir-Rausch bestehen kann. Zu klein für diejenigen geistigen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen, die heute nur noch in einer internationalen Gemeinschaft ihr Genüge finden können.»<sup>1</sup> Auch Friedrich August von Hayek war schon 1939 überzeugt: «Die Abschaffung souveräner Nationalstaaten und die Schaffung einer internationalen Rechtsordnung sind die notwendige Ergänzung und logische Vollziehung des liberalen Programms.»<sup>2</sup>

## Nationalliberalismus?

Beide Zitate müssten Vertretern eines heute wieder «modernen» Nationalliberalismus zu denken geben. Sie mögen zu Recht darauf verweisen, dass beide Aussagen vor dem dramatischen Hintergrund des kriegerischen Nationalsozialismus gemacht wurden. Und sie mögen dagegenhalten: Jetzt, mit der (Re-)Etablierung demokratischer Rechtsstaaten in Europa, sei vor allem die Nation als Hort «echten, freien Gemeinschaftslebens» bedroht: von genau der «internationalen Rechtsordnung», die mit «fremden» Vorschriften, Richtern und Zuwanderern ihren (z.T. noch vergleichsweise «liberalen») Nationalstaat in seiner Souveränität, Identität, Solidarität und auch spezifischen Liberalität unterwandere.

Ein solcher liberaler Patriotismus ist freilich in den meisten Gegenden Europas noch (oder: gerade) heute schwer zu rechtfertigen. Allzu vielerorts stellt sich Hayeks Frage 80 Jahre später wieder erschreckend aktuell: «Aber ist es jetzt, ... wo sogar in ... Demokratien die Sozialisten ständig nationalistischer und die Nationalisten ständig sozialistischer werden – ist es da zu viel, auf eine Wiedergeburt eines wahren Liberalismus zu hoffen, treu seinen Idealen von Freiheit und Internationalismus und bekehrt von seinen vorübergehenden Abirrungen in die Lager der Nationalisten und Sozialisten?»<sup>3</sup>

Einen solchen «wahren» liberalen Internationalismus und Föderalismus zu definieren, ist eine nicht ganz banale Aufgabe auch unserer Zeit. Röpke war 1945 noch überzeugt, dass es keine stabile Weltwirtschaft ohne Goldwährung geben könne; Hayek glaubte 1939 (!), dass eine freiwillige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht über Vereinbarungen eines liberalen Nachwächterstaats hinausreichen solle – und könne<sup>4</sup>.

## Ökonomen und ihre Grenzen

Ökonomen von heute würden von Themen wie «wahrer Liberalismus» oder «Souveränismus – Mondialismus» tunlichst Abstand nehmen, um nicht von Kollegen ans despektierliche «Feuilleton» verwiesen zu werden. Sie haben solche Themen den Grossdenkern der Soziologie oder Politikwissenschaften überlassen. Meine Kollegen behandeln natürlich Fragen der effizienten Kompetenzallokation in Mehrebenensystemen, aber tunlichst «im Rahmen ihrer Möglichkeiten», diese in empirisch fassbare Kosten-Nutzen-Kategorien zu zwingen. Die Nutzen der Zentralisierung sind dabei noch am leichtesten mit bewährten wohlfahrtsökonomischen Begriffen zu fassen: «economies of scale and scope» (Grössen- und Verbundvorteile der Produktion öffentlicher Güter) und Internalisierung von «Spillover»-Effekten (grenzüberschreitenden Externalitäten)<sup>5</sup>.

Würde man die Frage der geeignetsten Ebene für die Bereitstellung «öffentlicher Güter» allein unter dem Aspekt der besseren Verwirklichung gegebener / beliebiger politischer Ziele bewerten (wie dies etwa die Definition und erst recht die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips der EU tut<sup>6</sup>), so wären aufgrund der Allgegenwart von Grössenvorteilen und Externalitäten der Zentralisierung wohl kaum Grenzen gesetzt. Unter den Annahmen «gegebene Ziele», «Politiker als wohlwollende allwissende Diktatoren», «homogene Präferenzen der Bürger» und «gleiche Fähigkeiten dezentraler politischer Einheiten, zentrale Vorgaben umzusetzen», wäre Zentralisierung fast immer nur vorteilhaft.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus erkennt jedoch auch an, dass die dezentrale, bürgernahe Bereitstellung öffentlicher Leistungen Vorteile haben kann. Denn: Nur so kann auf unterschiedliche lokale Präferenzen und Fähigkeiten Rücksicht ge-



«Souveränitätsübertragung muss kein Nullsummenspiel sein: Der Verzicht auf politische Souveränität kann mit einem grossen Gewinn an individueller Souveränität einhergehen.»

**Michael Wohlgemuth**

Michael Wohlgemuth, zvg.

# «Tatsächlich ist das Vertrauen der Bürger in das kooperative Verhalten ihrer Mitbürger, ihrer Institutionen und ihres Staates eine entscheidende Erklärungsvariable für soziale Stabilität und ökonomischen Erfolg.»

Michael Wohlgenuth

nommen werden. Die «Heterogenitäts-» oder «Präferenzkosten», die bei Missachtung dieser Unterschiede entstehen, sind indes schwerer zu ermitteln. Zwar kann man in Meinungsumfragen feststellen, dass Bürger in unterschiedlichen Staaten der EU oder unterschiedlichen Ländern in Deutschland oder unterschiedlichen Kantonen der Schweiz unterschiedliche politische Meinungen haben. Aber wie hoch und gewichtig sind dann die Kosten einer «One size fits all»-Gesetzgebung in bestimmten Bereichen – und wie sind diese aufzurechnen mit schnöden Effizienzvorteilen der Produktion einer Politik, auch wenn diese in manchen Teilen der Jurisdiktion nicht gewollt werden?

Hier endet der «Calculus of Consent»<sup>7</sup> entweder im Abstrakten oder in der Übergabe an die allzu «weichen» Nachbarn aus den Sozialwissenschaften. Die begründbaren Grenzen der supranationalstaatlichen oder gliedstaatlichen Souveränität definieren schliesslich die ebenso schwer greifbaren wie schwerwiegenden Konzepte wie Legitimität, Subsidiarität oder Solidarität.

## Politische Kapitaltheorie kritischer Ressourcen

Hierüber streiten sich die liberalen (und nichtliberalen) Geister, seit man sie (nicht) rief. Vielleicht hilft es, genau an dieser Stelle wieder ein wenig Ökonomie ins Spiel zu bringen: in einer Art politischer Kapitaltheorie, die nicht versucht, Grenznutzen und Grenzkosten einer jeweils anstehenden föderalen Kompetenzverschiebung zu berechnen, sondern die Verfügbarkeit politisch kritischer Ressourcen zu bewahren oder gar zu mehren. Peter Graf

Kielmansegg hat hierzu einen wertvollen Beitrag geleistet und definiert die beiden kritischen Ressourcen so:

«Über Legitimitätsressourcen verfügt die EU in dem Masse, in dem die europäischen Völker ihr das Recht zuerkennen oder jedenfalls nicht bestreiten, für alle Mitgliedstaaten und ihre Bürger Recht zu setzen. Solidaritätsressourcen stehen der EU in dem Masse zur Verfügung, in dem die europäischen Völker bereit sind, Umverteilung zu eigenen Lasten über die Grenzen des Nationalstaates hinaus durch die EU zu akzeptieren oder jedenfalls zu dulden.»<sup>8</sup>

Hinsichtlich der EU lässt sich also gut argumentieren, dass beide Ressourcen inzwischen weitgehend aufgebraucht sind, wie die letzten (und noch nicht wirklich bestandenen) Krisen der Eurozone und der Flüchtlingspolitik gezeigt haben. Die Grenzen der Beanspruchung dieser knappen, und nur schwer regenerierbaren, Ressourcen zeigen sich aber auch innerhalb von Nationalstaaten.

Das Vereinigte Königreich ist ein mehrfach anschauliches Beispiel. Für die Briten, genauer: die Engländer, waren die Zumutungen der EU zu hoch, deshalb wählten sie «leave». Die Schotten dagegen wählten mit deutlicher Mehrheit «remain». Zumindest den schottischen «Nationalisten» ist das United Kingdom im Sinne Röpkes einerseits zu gross, andererseits zu klein. Zu gross, um ihre Eigenheiten als schottische Nation zu bewahren, und (nach einem Austritt aus der EU) zu klein, um an den Vorteilen des EU-Binnenmarkts (einschliesslich des Zuzugs von Arbeitskräften) teilhaben zu können.

Tatsächlich sind die historischen ökonomischen Gründe, die die Bildung europäischer Nationalstaaten seit dem späten 18. Jahrhundert förderten, heute kaum mehr vorhanden. Und dies nicht zuletzt aufgrund des Erfolgs des «internationalistischen liberalen Programms», auf dessen Renaissance Hayek 1939 noch allzu visionär hoffte. Zuvor waren die «economies of scale» eines grossen (nationalen) Binnenmarkts und der (nationalen) äusseren Verteidigung noch dominant. Heute ist das völlig anders: Kleine Staaten wie die Schweiz, Luxemburg oder Liechtenstein können heute die wirtschaftlich erfolgreichsten Europas (und der Welt) sein, weil sie (relativ) freien Zugang zu Märkten Europas und der Welt haben. Gleichzeitig sind sie von Freunden (und Handelspartnern) umgeben, die wiederum die weiter entfernten potenziellen Feinde mit ihren eigenen Armeen (und der Nato) fernhalten.

Ähnliches würde für neue Staaten wie etwa Schottland, Flandern (damit auch: Wallonien), Katalonien gelten: Sie müssen nicht grosse, sie sollten aber offene Volkswirtschaften und Gesellschaften sein, um als (zumindest relativ) liberale Nationen im gegenwärtigen Umfeld durchaus reüssieren zu können.

## Small and open is beautiful

Der Charme der kleinen Einheit ist denn auch nicht die Homogenität (die vielen Liberalen, wie etwa John Stuart Mill, immer auf die Nerven ging), sondern die Offenheit, auf die sie dann doch angewiesen ist und die sie pflegen sollte. Die Herausforderung liegt darin, eine Balance zu finden und zu legitimieren. Es geht darum,

in kleineren politischen Einheiten die «Legitimations- und Solidaritätsressourcen» zu bewahren bzw. wieder aufzufüllen, sofern sie mit einem Souveränitätsverzicht bzw. einem «pooling of sovereignty»<sup>9</sup> an andere (wie die EU oder Nato) übertragen wurden, um ökonomische Vorteile und politisches Gewicht nach aussen zu wahren und zu mehren. Souveränitätsübertragung muss darum auch kein Nullsummenspiel sein: Der Verzicht auf politische Souveränität kann mit einem grossen Gewinn an individueller Souveränität einhergehen. Die vier Grundfreiheiten etwa geben allen Bürgern im Europäischen Wirtschaftsraum grenzüberschreitende Handlungsmöglichkeiten, die sie sonst bitter vermissen würden. Auch eine internationale Wettbewerbspolitik erhöht das, was Ökonomen «Konsumentensouveränität» nennen.

Gleichwohl sind hierbei schwierige Abwägungen zu treffen. Diese gehen deutlich tiefer als «Effizienzgewinne» versus «Heterogenitätskosten». Bertrand de Jouvenel beschreibt diese Abwägungen in seinem Buch über «Souveränität»<sup>10</sup> ausführlich und anschaulich. Das, was Graf Kielmansegg «Legitimations- und Solidaritätsressourcen» nennt, findet er in den idealen Staatsgebilden von Plato und Rousseau am besten bewahrt wieder: die moralische Harmonie in der Polis, die klein und homogen ist und in der die Bürger einander vertrauen. Tatsächlich ist das Vertrauen der Bürger in das kooperative Verhalten ihrer Mitbürger, ihrer Institutionen und ihres Staates eine entscheidende Erklärungsvariable für soziale Stabilität und ökonomischen Erfolg.

Diese «Ressourcen» bzw. dieses «Sozialkapital» kann man bestenfalls indirekt messen – etwa durch Umfragen darüber, wem die Bürger tatsächlich eher vertrauen. Und wenig überraschend kommt bei den Umfragen stets heraus, dass Bürger kleiner Staaten mehr Vertrauen in das erwartete Verhalten ihrer Mitbürger und in die Institutionen ihres Landes haben als Bürger in grossen Nationalstaaten. In Europa ist das Vertrauen in lokale Institutionen fast immer höher als in gesamtstaatliche oder überstaatliche (die Ausnahme sind einige Staaten, die mit jahrzehntelang korrupten Regierungen und Gerichten zu Hause zu tun hatten und deshalb der EU als Akteur institutionellen Wandels mehr vertrauen).

De Jouvenel – anfangs Nationalist, danach wichtiger Liberaler und dann doch wieder bei den Sozialisten – möchte jedenfalls nicht im harmonischen Reich von Plato und Rousseau leben, denn es ist zwar klein und homogen, aber auch geschlossen und fad. Innovation könne nur durch Begegnung mit dem und den Fremden geschehen; moderne Zivilisation werde durch einen «politischen Infantilismus», die nostalgische Sehnsucht nach Einheit ohne Vielfalt, bedroht.

### Liechtenstein, anyone?

Sich in diesem Zusammenhang zur Schweiz zu äussern, sei Berueneren überlassen. Ein weniger komplexes, aber dafür zumindest ebenso bemerkenswertes Anschauungsbeispiel sei als Coda kurz genannt: Liechtenstein. Aus Anlass des 300-Jahr-Gründungs Jubiläums des Fürstentums kann man dem Land nur gratulieren.

«Glücklich und treu», «vereint und frei», so heisst es in der Nationalhymne des Fürstentums. Glücklich kann man dort sein mit einem Pro-Kopf-Einkommen, das kein grosser Nationalstaat der Welt aufweist. Ziemlich treu, vereint und frei fühlt man sich dort auch, wie Umfragen nahelegen<sup>11</sup>. Weltoffen und dennoch heimatverbunden ist das Land; es wahrt seine «Legitimations- und Solidaritätsressourcen» und nutzt die Grössenvorteile des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt und Weltmarkt via EWR und EFTA sowie die Wirtschafts-, Zoll- und Währungsunion mit der Schweiz.

Röpke und Hayek würden dem Land heute sicher auch gratulieren: Liechtenstein ist nicht gross, aber es agiert institutionell clever und hat seine Nische gefunden. Während die grossen Nationalstaaten Europas noch suchen, befindet sich die Schweiz irgendwo dazwischen und reibt sich in einer öffentlichen und mitunter plakativ-unproduktiven Debatte um ein lang ausgehandeltes, zwar nicht perfektes, aber doch auf die Schweiz zugeschnittenes Rahmenabkommen mit der EU auf. Einen besonders souveränen Eindruck, so viel kann auch der Aussenstehende sagen, macht sie dabei nicht. ◀

<sup>1</sup> Wilhelm Röpke: Internationale Ordnung – heute. Zürich: Eugen Rentsch, 1945, S. 68.

<sup>2</sup> Friedrich A. von Hayek: Die wirtschaftlichen Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse. In: ders., Individualismus und wirtschaftliche Ordnung. Zürich: Eugen Rentsch, 1952, S. 341.

<sup>3</sup> Ebd., S. 343.

<sup>4</sup> Wo beide im Nachhinein richtig und falsch hinsichtlich der EU lagen – aus Sicht des Nachgeborenen: Michael Wohlgemuth: 50 Jahre Europäische Ordnungspolitik. In: ORDO (59/2008).

<sup>5</sup> Z.B. Alberto Alesina und Enrico Spolaore: The Size of Nations. Cambridge: MIT Press, 2005.

<sup>6</sup> Vgl. Michael Wohlgemuth: Die Zukunft Liechtensteins in Europa.

Web: [http://sous.li/wp-content/uploads/2018/11/Zur\\_Zukunft\\_Liechtensteins\\_in-Europa\\_31\\_10\\_18.pdf](http://sous.li/wp-content/uploads/2018/11/Zur_Zukunft_Liechtensteins_in-Europa_31_10_18.pdf), Kap. 5.

<sup>7</sup> Vgl. James M. Buchanan und Gordon Tullock: The Calculus of Consent. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

<sup>8</sup> Peter Graf Kielmansegg: Europäische Ungleichzeitigkeiten. Versuch einer Deutung der Krise des europäischen Projektes.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu: Larry Siedentop: Democracy in Europe. London: Penguin, 2000, S.1, der als europäisches Ideal formulierte: «an association of sovereign states which pool their sovereignty in very restricted areas to varying degrees.» Vgl. auch: Michael Wohlgemuth: Ein Europa der Zukunft. In: Schweizer Monat, Sonderthema 33, Mai 2017.

<sup>10</sup> Bertrand de Jouvenel: Sovereignty. An Inquiry into the Political Good. Cambridge: University Press, 1957, S. 115 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Meinungsumfragen in: Michael Wohlgemuth. Die Zukunft Liechtensteins in Europa, S. 13 ff. Weitere Umfragen hierzu bald auf [www.sous.li](http://www.sous.li)

### Michael Wohlgemuth

ist Forschungsbeauftragter der Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht (Liechtenstein), Direktor von Open Europe Berlin und Professor für Politische Ökonomie an der Universität Witten/Herdecke. Sein letztes Buch «Die Zukunft Liechtensteins in Europa. Ordnungspolitische Argumente und Modelle für mehr Subsidiarität und flexible Integration» ist auf [sous.li/2018/11/die-zukunft-liechtensteins-in-europa/frei-verfuegbar](http://sous.li/2018/11/die-zukunft-liechtensteins-in-europa/frei-verfuegbar).