Die undemokratische Rede von der Volkssouveränität

Zur moralischen Rechtfertigungsbedürftigkeit der Asyl- und Migrationspolitik

Philipp Rehm

06.03.2025 doi: 10.59704/94ba281d004ab9d1

Zwar ist die Asyl- und Migrationspolitik gegenüber Fragen von Außenpolitik und Finanzverfassung aktuell in den Hintergrund getreten. Allerdings wird dieses Thema in den Koalitionsgesprächen zwischen CDU/CSU und SPD eine zentrale Rolle spielen, nachdem es in Gestalt von „5-Punkte-Plan“ sowie „Zustrombegrenzungsgesetz“ bereits den Wahlkampf dominierte. Der gesamten Migrationsdebatte liegen dabei auch politische Auseinandersetzungen um das Verständnis von Volkssouveränität zugrunde, welche weltweite nationalistische Tendenzen widerspiegeln. So wird unter anderem eine Abkehr vom Anwendungsvorrang des EU-Rechts gefordert, wenn dieses eine restriktivere Migrationspolitik verhindere. Mit ähnlichen Argumenten hat Jens Spahn in einem Interview mit The Times ins Spiel gebracht, dass Deutschland den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verlassen könnte.

Diese Pläne sind aufgrund ihrer fehlenden Vereinbarkeit mit staats-, europa- und menschenrechtlichen Vorgaben kritisiert worden. Der Einwurf, dass die vorgeschlagene Politik abwägungsfeste Menschenrechte verletzt, hat allerdings seine unbedingte Anziehungskraft in Migrationsfragen schon lange verloren. Vielmehr wird ihm nationale Souveränität entgegengehalten, um mögliche Rechtsbrüche politisch zu rechtfertigen. Im Kontext der aktuellen Debatte bedarf es folglich einer kritischen Gesamtschau des Zusammenspiels von rechtlicher, politischer und moralischer Argumentation. Dazu soll im Folgenden hinterfragt werden, inwiefern die zentrale Argumentationsfigur der nationalen Souveränität in Bezug auf transnationale Rechtssysteme in Migrationsfragen fehlgeleitet verwendet wird. Insbesondere soll in diskurstheoretischer Lesart die These verteidigt werden, dass die demokratische Ausübung von Volkssouveränität notwendigerweise mit Menschenrechten verbunden ist.

Volkssouveränität als vermeintlich befreiendes Element

Volkssouveränität kommt insbesondere dann ins Spiel, wenn restriktive Migrationspolitik entgegen dem rechtlichen *Status quo* als Fortschritt argumentiert wird. Um das Abweichen von europa- oder menschenrechtlichen Verbürgungen sozial wirksam zu erklären, bedienen sich politische Akteure spezieller Rechtfertigungen. Ihr Argumentationsmuster besteht darin, menschenrechtliche Einschränkungen gegen „Kontrolle über die Migration“ abzuwägen; unterstützt durch das Schüren von Ängsten vor Migrant:innen und Geflüchteten (die im Übrigen über einen Kamm geschert werden). Damit einher geht ein Verweis auf Verantwortungsverschiebungen hin zu einer internationalen Ebene, die handlungsunfähig mache. Auch die ständige Rede von der „(Flüchtlings-)Krise“, von einem „engmaschigen Netz“ rechtlicher Verpflichtungen und dem daraus erwachsenden Narrativ von der Notwendigkeit eines „Befreiungsschlags“ spielen hier eine Rolle. Philip Manow argumentiert etwa, dass sich der aufsteigende Populismus nach 2015 auf die „Konsequenzen des Souveränitätsverlusts über Grenzen“ zurückführen ließe.

Forderungen wie der 5-Punkte-Plan werden so immer wieder mit Rückgriff auf ein vermeintliches Konfliktverhältnis zwischen Volkssouveränität und Menschenrechten erklärt. Es sei gesunder Menschenverstand, dass die Volkssouveränität wieder gestärkt werden müsse, wenn Menschenrechte ihre Ausübung verhindern. So sagt Jens Spahn: „We want to provide protection but we also want to have control and to be

able to decide when, what and why", wobei das "We" ein exklusiv nationalistisches Wir ist.

Die Rolle des Rechts

Die Argumentation mit der eingeschränkten Volkssouveränität wird durch eine Erzählung überbordender europa- und menschenrechtlicher Konstitutionalisierung unterstützt. Zu dieser Erzählung zählt, dass sich Nationalstaaten mangels Kompetenz nicht gegen EU-Recht wehren können, auch wenn ihr (vermeintlich) demokratischer Wille dieses Recht nicht mitträgt (entsprechende Politikbereiche seien „in Beton gegossen"; obwohl es nun auch immer mehr Bewegungen auf EU-Ebene gibt). Damit geht eine Diskreditierung europäischer und menschenrechtlicher Gerichte einher, die sich „übergriffig" Kompetenzen aneignen und durch extensive Auslegung des Rechts dem nationalen Souverän noch mehr Verantwortung und Handlungsfähigkeit entziehen würden.

Dieser statischen Lesart von (im weitesten Sinne) migrationsrechtlichen Bestimmungen lässt sich jedoch entgegentreten, indem die Wechselwirkungen von rechtlichen mit außerrechtlichen Diskursen betrachtet werden. Im Migrationsrecht findet eine komplexe Genese all jener Dimensionen statt, in denen Migration debattiert wird; sei es rechtlich, politisch, wirtschaftlich oder kulturell. Jürgen Bast hat daher bereits 2012 in Bezug auf das Migrationsrecht von dem „Recht als Archiv sozialer Konstruktionen" gesprochen. So findet im Migrationsrecht als „Teil des kulturellen Gedächtnisses" eine Archivierung von Ideen, Erfahrungen und sozialen Beziehungen statt. Die Existenz einer Rechtsposition spiegelt auch einen gesellschaftlichen Streitpunkt: „Rechte kommen dort ins Spiel, wo ihre Verletzung im Raum steht." Auf der anderen Seite offenbaren Gerichtsentscheidungen dadurch immer auch, was nicht mehr durch rechtliche Verantwortlichkeit gedeckt wird, und motivieren so zu einem Ausweichen in den rechtsfreien Raum.

Diese Wechselwirkungen zwischen sozialen Konstruktionen, politischen Verwendungsweisen und rechtlichen Regelungen entfalten wiederum Wirkung auf das Recht an sich. Sie werden auch „demokratische Iterationen" genannt. Dies bechreibt die ständige Benutzung, Kontextualisierung und Reformulierung universalistischer Rechte und Prinzipien. So sieht Dana Schmalz, dass Begriffen wie „Flüchtling" erst durch ihre iterative Verwendung politischer und rechtlicher Sinn verliehen wird. Die nuancierte und immer auch subtil verschiedene Verwendung des Begriffes verändert, formt und entwickelt diesen.

Der Begriff des Rechts (im Englischen sowohl *law* als auch *right*) erfüllt somit ambivalente Rollen. Einerseits haftet ihm eine Stasis an, die möglicherweise durch Verrechtlichung eintreten kann, zugleich aber auch einen nicht veränderbaren Kernbestand menschenrechtlicher Garantien bestimmt. Andererseits ermöglicht die Politisierung des Begriffs, dass „Zugang zum Territorium überhaupt als politische Frage" formuliert wird. Dieses eigentlich oszillierende und dialektische Zusammenwirken zwischen (transnationalen) öffentlichen Debatten und (transnationalen) rechtlichen Kategorien wird durch eine rein antagonistische Interpretation des Verhältnisses von Volkssouveränität und (auf europäischer Ebene wirkenden) Menschenrechten in Abrede gestellt. Diese Interpretation ist jedoch unterkomplex.

Von Volkssouveränität und Menschenrechten

Auf Basis dieser Rolle des Rechts lässt sich nun die Grundthese des Beitrags verteidigen. Nicht nur beziehen sich Recht und Volkssouveränität aufeinander und bilden ein responsives Geflecht sozialer Konstruktionen, Menschenrechte sind in ihrem Kernbestand gar die Voraussetzung für die demokratische Ausübung von Volkssouveränität. So lässt sich die Gegenposition entkräften, die in etwa lautet: „Es ist nicht der Rechtsstaat, der die Demokratie rettet, sondern es ist die Demokratie, die den Rechtsstaat rettet."

Demokratien, soweit der allbekannte Grundsatz, bauen auf dem Grundanspruch auf, dass niemand Normen unterworfen sein soll, denen diese:r nicht als freie und gleiche Person hätte zustimmen können. Aus diesem Grundanspruch ist mit Jürgen Habermas von einer „Gleichursprünglichkeit" von Volkssouveränität und Menschenrechten auszugehen. In Faktizität und Geltung unternimmt Habermas eine diskurstheoretische Analyse der Prämisse der Selbstgesetzgebung in

einer Demokratie sowie der dazu notwendigen Kommunikationsformen und -bedingungen. Habermas vertritt, dass es eine notwendige Ambivalenz zwischen souveränem Mehrheitswillen und menschenrechtlicher Einschränkung gibt. Manche Menschenrechte sind bereits durch das normative Demokratiesein der politischen Verfügbarkeit entzogen. Diese Rechte, etwa kulturelle Teilhabe, Willensbildung und -bekundung oder politische Partizipation, garantieren den Status der Bürger:innen einer Demokratie als Freie und Gleiche und ermöglichen so die demokratische Ausübung von Volkssouveränität. Erst wenn von einer solchen Gleichursprünglichkeit ausgegangen wird, kommen die „normativen Intuitionen, die wir mit Menschenrechten und Volkssouveränität verbinden, […] im System der Rechte […] *unverkürzt* zur Geltung“ (S. 134).

In der Kritischen Theorie wird im Anschluss an Habermas´ Grundthese insbesondere von Rainer Forst der Begriff der Rechtfertigung genutzt. Dieser enthält den demokratischen Anspruch der „Selbstautorschaft“, indem jede Entscheidung des Souveräns den betroffenen Menschen gegenüber rechtfertigbar sein muss. Damit genießt jeder Mensch ein unveräußerliches „Recht auf Rechtfertigung“. Dieses ist, so Rainer Forst, eine Forderung der Gerechtigkeit und besteht unabhängig von *prima facie* institutionalisierten Rahmenbedingungen sowie souveränen, voneinander abgeschlossenen Staaten. Dabei sind Praktiken überall dort rechtfertigungsbedürftig, wo Herrschaft über Menschen ausgeübt wird, weshalb dieser Anspruch auch in transnationalen Kontexten losgelöst von staatlichen Grenzen gilt.

Undemokratische Ausübung von Volkssouveränität in der Migrationspolitik

Demokratische Gemeinschaften stehen allgemein vor der paradoxen Aufgabe, dass sie die Konstitution des eigenen *Demos* nicht selber demokratisch bestimmen können. Die Berechtigung zu demokratischer Partizipation baut auf einer bereits vorher erfolgten Grenzziehung auf. Diese, unter anderem als „boundary problem“ benannte Grundspannung wirft im Kontext von Migrationspolitik neue Fragen und Probleme auf. In einem formalisierten (engen) Verständnis demokratischer Teilhabe mangelt es Geflüchteten insbesondere an aktivem Wahlrecht. Nach einem (weiteren) diskurstheoretischen Verständnis werden Normen auch in öffentlichen Prozessen der Meinungsbildung legitimiert, wodurch die Verhandlung demokratischer Grenzen flexibler gestaltet werden kann. Doch insbesondere durch ungleich verteilte Diskursbedingungen zwischen Geflüchteten und Staatsbürger:innen verschwindet das Legitimierungsproblem auch nicht in einem diskurstheoretischen Verständnis.

Die tatsächlichen Belange geflüchteter Menschen werden somit kaum artikuliert. Diese Lücke zeigt sich etwa in der Janusköpfigkeit des Flüchtlingsbegriffs zwischen universalistischer Forderung und nationalstaatlichen Prozessen. Diese Widersprüchlichkeit nennt Dana Schmalz im Anschluss an Seyla Benhabib „demokratisches Paradox“. Schmalz fasst es so zusammen: „Für diejenigen, die Anerkennung als Flüchtlinge suchen, ist dieses Recht regelmäßig also das von anderen definierte Recht.“

Die Notwendigkeit transnationaler Rechtfertigung

Warum sind Schritte zur Renationalisierung, wie sie insbesondere Merz, aber auch Spahn vorschlagen, also undemokratisch? Von Flucht und Migration sind gerade nicht nur die Bewohner:innen des Ziellandes betroffen, sondern insbesondere diejenigen Menschen, die gezwungen sind, ihr Herkunftsland zu verlassen. So entsteht eine Hierarchie, die dadurch verstärkt wird, dass der relevante Schutz für Migrant:innen das Ergebnis nationaler und europäischer Aushandlungsprozesse ist. Von diesen werden die Betroffenen entgegen Forsts transnationalem Recht auf Rechtfertigung jedoch ausgeschlossen. Durch eine restriktive, national orientierte Migrationspolitik in Europa wird so in großem Ausmaß ethisch ungerechtfertigte Herrschaft über Millionen Schutzsuchende weltweit ausgeübt.

Diesbezüglich sollen europarechtliche und menschenrechtliche Institutionen einen Mindestschutz für geflüchtete Personen garantieren: Es handelt sich (eben auch) um institutionelle Verkörperungen von moralischen Rechten, wie das „Recht, Rechte zu haben“ (Arendt) und das „Recht auf Rechtfertigung“ (Forst). So schreibt etwa EGMR-Richter

Pinto de Albuquerque in seiner *Separate Opinion* zu *Hirsi Jamaa et al. v. Italy*: „The ultimate question in this case is how Europe should recognise that refugees have 'the right to have rights', to quote Hannah Arendt." Diese Rechte ermöglichen in Bezug auf demokratische Diskurse die Wahrnehmung und Teilhabe der von Migrationspolitik betroffenen Menschen. Dies ist auch eine zivilisatorische Lehre Europas aus der massenhaften Staatenlosigkeit zu Zeiten der beiden Weltkriege. Sie erfüllen für die demokratisch notwendigen Rechtfertigungen dabei eine wichtige, zugleich doch auch unvollständige Funktion.

Wichtig ist die Funktion transnationaler Rechtssysteme, weil sie den Kreis an Rechtfertigungsautoritäten erweitert und diversifiziert. Im Falle europäischen Rechts kommt zur philosophischen Begründung noch faktisch hinzu, dass der kommunikative Raum räumlich-geographisch näher an tatsächlich betroffene Menschen heranreicht, indem auch EU-Außengrenzen umfasst sind, an denen die maßgebliche Gewalt und Abweisung geschieht. Unvollständig ist deren Funktion hingegen, weil der europäische (Rechts-)Rahmen nicht transzendiert wird, sodass die hauptsächlich betroffenen Personen nach wie vor größtenteils ausgegrenzt werden können. Diese Ausgrenzung drückt sich vor allem an den europäischen Außengrenzen aus. Volker Heins und Frank Wolff schreiben hierzu: „Warum sollten [potenzielle Migrant:innen] ihre eigene Illegalisierung an den Grenzen akzeptieren, wenn sie das Menschenrecht auf ein Leben ohne Not und Verfolgung nur hinter diesen Grenzen erlangen können?"

Kontexte der Rechtfertigungsbedürftigkeit entstehen eben nicht nur dort, wo bereits Rechtfertigungsinstrumente institutionalisiert wurden, sondern auch außerhalb von deren Geltungsbereich. Konkret bedeutet dies: Die moralische Verpflichtung, Geflüchtete als Subjekte wahrzunehmen, hängt nicht rein positivistisch an der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie hängt an dem eigenen Anspruch der beteiligten Staaten und Staatenverbünde, im philosophisch-normativen Sinne demokratisch zu sein: Die Pflicht zur Rechtfertigung besteht, weil Deutschland in Verhältnissen realer Ungerechtigkeit faktisch Herrschaft ausübt. Ein Austritt aus der EMRK würde es Deutschland nur zusätzlich erschweren, diesem normativen Anspruch gerecht zu werden. Er entlastet aber nicht von der genuin moralischen Rechtfertigungspflicht.

Stattdessen versiegelt ein Austritt die institutionell bereits konkretisierten Rechtfertigungsdiskurse und wirkt in diesem Maße selber demokratiebeschränkend, sofern man ein deliberatives Demokratieverständnis noch ernst meint. Das „Recht auf Rechtfertigung" verbietet die ungerechtfertigte Ausübung von Herrschaft. Deutschland kann sich von dieser Pflicht nicht „emanzipieren", eine Rückkehr zu einer nicht globalisierten Welt ist historisches Wunschdenken.

Transnationale Abhängigkeiten als tatsächlich emanzipatorischer Akt

An den europäischen Außengrenzen wird vermehrt Gewalt eingesetzt, um fliehende Menschen zurückzudrängen. Es gibt gar europäische Signale, Pushbacks zu legalisieren, was eine fatale Abkehr vom Prinzip der Nichtzurückweisung bedeuten würde. In diesem Kontext die Rolle transnationalen Rechts auf die Gängelung staatlicher Souveränität zu reduzieren, verkennt den Kern demokratischer Systeme in diskurstheoretischer Konzeption, der in der institutionellen Sicherung des „Rechts auf Rechtfertigung" besteht. Dieses setzt Volkssouveränität und Menschenrechte gleichursprünglich voraus. Sie dürfen daher nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Aus ethischer Sicht sind das Europarecht und insbesondere der EGMR sicherlich keine perfekten Orte. Aber im Vergleich zu einem Zustand ohne sie ist die Teilhabe am europäischen Menschenrechtssystem durch die Erweiterung und Ermöglichung neuer Rechtfertigungsverfahren ein Fortschritt. Die Ideen von der Rückkehr zur Souveränität sind vor diesem Hintergrund sicherlich kein demokratisch fortschrittlicher Akt. Vielmehr sind sie ein Feigenblatt, um die moralisch inhumane und damit auch demokratisch rechtfertigungsbedürftige Gewalt der Asyl- und Migrationspolitik zu legitimieren.

AUTOR*IN

Philipp Rehm
Philipp Rehm ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht (Prof. Dr. Christian Marxsen) an der Humboldt-Universität zu Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION

Rehm, Philipp: Die undemokratische Rede von der Volkssouveränität: Zur moralischen Rechtfertigungsbedürftigkeit der Asyl- und Migrationspolitik, Verfassungsblog, 06.03.2025, doi: 10.59704/94ba281d004ab9d1.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20250307-001111-0.