Europäische Souveränität

Zauberwort oder belastbares Leitbild für die Europäische Union? Die deutsche Sicht

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

1. Einleitung

In den letzten Jahren hat der Begriff »europäische Souveränität« eine beachtliche Karriere absolviert und darf derzeit als das vorherrschende Leitbild für das in der Europäischen Union (EU) integrierte Europa gelten. »Europäische Souveränität« soll die EU dazu befähigen, den inneren Zusammenhalt zu stärken und auf der internationalen Ebene als starker und handlungsfähiger Akteur aufzutreten, der seine Interessen und Werte auch in der unübersichtlichen, spannungs- und konfliktreichen neuen multipolaren Weltordnung wirkungsvoll zu vertreten vermag. Die »europäische Souveränität« ist ein schillerndes Konstrukt, das einerseits zwischen Selbstbeschwörung und normativer Rollenzuschreibung oszilliert und andererseits konkret verschiedene Politik- und Handlungsfelder adressiert, die als zentral für das Erreichen von »Weltpolitikfähigkeit« gelten, um eine von Jean-Claude Juncker in Umlauf gebrachte, vorzügliche Formulierung zu verwenden. Es stellt sich folglich die Frage, ob das neue, modische Schlag- oder gar Zauberwort der »europäischen Souveränität« das Potenzial hat, der EU als zeitgemäßes, belastbares und ergebnisorientiertes neues Leitbild zu dienen.

Leitbild, nicht Grundlage und Ausgangspunkt eines künftigen europäischen Staates, ist sogleich zu betonen. Denn mit den Ausnahmen des Koalitionsvertrags der amtierenden deutschen Ampelregierung sowie vereinzelter weiterer Stimmen strebt die Debatte über die europäische Souveränität bisher nicht eine Staatswerdung Europas an. Ihr geht es nicht um die Errichtung der »Vereinigten Staaten von Europa«, einer föderal verfassten neuen Staatlichkeit auf europäischer Ebene. Diese Vision der Gründerjahre des sich vereinigenden Europas spielt derzeit keine nennenswerte Rolle. Vielmehr wird die aktuelle Verfasstheit der EU als *Entität sui generis* mit geteilten Zuständigkeiten und mithin geteilter Souveränität von Union und Mitgliedstaaten nicht in Frage gestellt. Europäische Souveränität als Leitbild und Zielrichtung soll die EU lediglich dazu befähigen, selbstbestimmt, durchsetzungsstark und möglichst unabhängig ihre Geschicke zu gestalten.

© 2023 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Publikation: Wallstein Verlag
DOI https://doi.org/10.46500/83535455-024 | CC BY-SA 4.0

Nachfolgend sollen Entstehung, Entwicklung und aktueller Stand des neuen Leitbilds rekonstruiert und analysiert werden; dabei werden insbesondere die Beiträge Frankreichs und Deutschlands in den Blick genommen. Als Ausgangspunkt muss die programmatische Europa-Rede gelten, die Staatspräsident Emmanuel Macron im September 2017 an der Pariser Sorbonne hielt und die das neue Zauberwort lancierte (Punkt 2). Weiterhin wird darlegt, wie die Bundesregierung unter Kanzlerin Angela Merkel Macrons Initiative aufgriff und mit ihren eigenen Prioritäten verknüpfte. Der Funktionslogik des deutsch-französischen Motors der Integration folgend, entwickelten Paris und Berlin ein Kompromiss-Leitbild (Punkt 3). Die Bundestagswahl vom September 2021 brachte eine neue Koalition ins Amt, die sich dezidiert der »strategischen Souveränität« der EU verschrieben hat. Doch Russlands Krieg gegen die Ukraine hat eine »Zeitenwende« gebracht – so Kanzler Scholz im Februar 2022. Was bedeutet dies für Deutschlands Europaprogrammatik? (Punkt 4). Punkt 5 befasst sich mit dem aktuell herrschenden semantischen Durcheinander und fragt, ob und wie sich die europäische von der strategischen Souveränität unterscheiden lässt. In einem knappen Werkstattbericht wird sodann der neue Kurs der EU skizziert, der mehr Souveränität anstrebt. An Deutschlands Ampelregierung wird sodann die Frage gerichtet, ob sie auch nach der Zeitenwende das Leitbild der europäischen bzw. strategischen Souveränität verlässlich verfolgt (Punkt 6). Abschließend soll ein knapper Blick auf die Feierlichkeiten zum 60. Geburtstag des Elysée-Vertrags im Januar 2023 aufzeigen, inwiefern das neue Leitbild die deutsch-französische Freundschaft für Gegenwart und Zukunft inspiriert und prägt.

2. »Europäische Souveränität«: Eine neue Zukunftsperspektive für die EU?

Leitbilder oder Narrative »entwickeln Zukunftsperspektiven«, sie »stiften Sinn [und] verschaffen Orientierung«. Narrative wenden sich sowohl identitätsstiftend an die betroffene Gemeinschaft selbst als auch an außenstehende Dritte.[1] Die von Präsident Emmanuel Macron vorgestellte »europäische Souveränität« wird hier als solch eine identitätsstiftende Erzählung interpretiert.

1 Herfried Münkler: Auf der Suche nach einer neuen Europaerzählung, in: Staatserzählungen, hg. von Grit Straßenberger und Felix Wassermann, Berlin 2018, S. 169-196; hier S. 171 ff.

2.1 Macrons Sorbonne-Rede

Nachdem Präsident Macron bereits zuvor in Athen zu einer institutionellen Neubegründung Europas aufgerufen hatte, setzte er mit seiner inzwischen berühmten Sorbonne-Rede vom 26. September 2017 neue Maßstäbe: Denn unter dem Titel »Une initiative pour l'Europe. Pour une Europe souveraine, unie, démocratique« schuf er das seither viel diskutierte Schlag-, Mode- oder gar Zauberwort von der »europäischen Souveränität«. Er hob damit öffentlichkeitswirksam eine neue Begrifflichkeit aus der Taufe.[2] Macrons »Initiative für Europa« muss man als einen großen Wurf bezeichnen, der angesichts interner und externer Problemlagen die Schaffung eines »souveränen, geeinten, demokratischen Europas« zu einer Notwendigkeit erklärte.

Zu Beginn seiner Rede legte Macron die Zielsetzung seiner Initiative offen und definiert sein neues Zauberwort:

> Allein Europa kann tatsächliche Souveränität gewährleisten, das heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen, um unsere Werte und unsere Interessen zu verteidigen. Es gilt, eine europäische Souveränität aufzubauen und es besteht eine Notwendigkeit, sie aufzubauen.

Macron möchte diese »europäische Souveränität« auf sechs Pfeilern errichten: auf einer starken europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einer effektiven und zugleich humanen Migrationspolitik, einer auf Afrika fokussierten partnerschaftlichen Entwicklungspolitik, einer auf Nachhaltigkeit abzielenden Vorreiterrolle in der Umwelt- und Klimapolitik, der aktiven Gestaltung der Digitalisierung sowie der Konsolidierung und Stärkung der Wirtschafts-, Industrie- und Währungsmacht der EU. Zu allen sechs Pfeilern unterbereitete Macron detaillierte Vorschläge. Am Ende der Rede rief er zu einer veritablen Neubegründung Europas im Geiste der europäischen Souveränität auf; er forderte Deutschland dazu auf, gemeinsam mit Frankreich hierfür die entscheidenden, konkreten Impulse zu setzen.

Mit dem Aufruf zur Schaffung einer europäischen Souveränität hat Macron ein problemadäquates neues EU-Narrativ begründet, das um-

2 Für die folgenden Belegstellen vgl. Emmanuel Macron: Une initiative pour l'Europe. Pour une Europe souveraine, unie, démocratique https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique (letzter Zugriff 16. 6. 2023). Schon Präsident Hollande hatte 2015 vor dem Europäischen Parlament von einer europäischen Souveränität gesprochen, doch hatte dies keinen öffentlichen Nachhall erzeugt. Virginie Malingre: L'»Europe souveraine«, une idée floue, in: Le Monde, 2. März 2021.

gehend auf Resonanz stieß. So gab Kommissionspräsident Juncker seiner Rede zur Lage der Union im September 2018 sogleich den Titel »Die Stunde der europäischen Souveränität«. Zweifelsohne hat Macron sein Zauberwort zum richtigen Zeitpunkt in Umlauf gebracht. Wenige Monate nach seiner Wahl konnte er damit nicht nur seine Statur als überzeugter Europäer und als Vordenker der Integrationsgemeinschaft substanziell befördern, sondern er traf auch sehr präzise den Zeitgeist.

Die Rede ist wahrlich ein großer Wurf: So bietet sie zum einen für das integrierte EU-Europa eine zeitgemäße Antwort auf die bereits 2017 virulenten Herausforderungen an. Als solche lassen sich benennen: Eine sehr weitreichende Globalisierung, die Abhängigkeiten schafft, damit verknüpft der Aufstieg auch autoritärer Schwellenländer, der Klimawandel, der Brexit sowie die Gefahr eines technologischen und industriellen Abstiegs Europas.

Eine Meisterleistung war Macrons Rede zum zweiten, weil ihm mit seinem neuen Konzept ein Befreiungsschlag für die französische Europapolitik gelungen ist. Denn das Bestechende an Macrons Rede ist, dass er diese europäische Souveränität vom tradierten französischen Mantra einer auf autonome militärische Handlungsfähigkeit fokussierten *Europe puissance* löste (vgl. Punkt 2.2).

Ein drittes herausragendes Merkmal des Konzepts ist, dass Macron die europäische Souveränität vollkommen von einer Staatswerdung abtrennte. Damit folgt er Ansätzen, die in den internationalen Beziehungen seit Jahren unter der Bezeichnung *Global Governance* zirkulieren und die ebenfalls politische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit auf internationaler Ebene erreichen wollen, ohne staatsähnliche Strukturen aufzubauen, nach dem Motto: »die Welt regieren ohne Weltregierung«.[3] Macron denkt die europäische Souveränität nicht als Souveränität einer staatsgewordenen EU. »Nichts liegt Macron ferner als eine Übertragung französischer Hoheitsrechte auf einen europäischen Überstaat.«[4] (vgl. Punkt 5.1).

Mit der Loslösung der europäischen Souveränität von einer Staatswerdung vermied Macron gleichzeitig auch die erwartbaren Widerstände aus anderen EU-Staaten. Denn in der Tat grassiert derzeit eine Fixiertheit auf die nationalstaatliche Souveränität. Diese zeigt sich vom Brexit über den Aufstieg rechtspopulistischer und rechtsextremer anti-europäischer

3 Beate Kohler-Koch: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung, hg. von Carl Böhret und Göttrick Wewer, Wiesbaden 1993, S. 109-141.

4 Heinrich August Winkler: Europäisches Missverständnis, in: IPG 2022, abrufbar unter https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/missverstaendnis-europas-zukunft-6077/ (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Parteien in zahlreichen Mitgliedstaaten bis hin zu den polnischen Vorstellungen von der Vorrangstellung des nationalen vor dem europäischen Recht. Ein Anti-Europa-Diskurs, der sich souveränistisch versteht und aus dem extrem-linken Lager stammt, ist besonders in Frankreich deutlich vernehmbar. Macrons gleichermaßen »zusammengesetzte«,[5] funktionale »europäische Souveränität« ohne Staatswerdung vermeidet all diese Klippen. Sie soll die vorhandenen Fähigkeiten bündeln und ausbauen, um dem Selbstbehauptungswillen und der Selbstbehauptungsfähigkeit der EU Durchschlagkraft zu verleihen. »L'Europe ne vivra que par l'idée que nous nous en faisons«, sagte der Präsident an der Sorbonne (Europa wird nur durch die Vorstellung leben, die wir uns von ihm machen).

2.2 Macrons europäische Souveränität – mehr als alter Wein in neuen Schläuchen

Es lässt sich festhalten: Macron hat mit seinem Konzept ein zeitgemäßes, wirkungsmächtiges neues Leitbild für die EU entworfen. Außerdem ist ihm damit ein Befreiungsschlag für die französische Europapolitik gelungen, weil die »europäische Souveränität« sich von den tradierten französischen Vorstellungen einer auf autonome militärische Handlungsfähigkeit fokussierten *Europe puissance* der 1970er Jahre unterscheidet. Zuvor hatte das Frankreich de Gaulles die sicherheits- und verteidigungspolitische Unabhängigkeit Europas unter französischer Führung erzwingen wollen und trat 1966 aus den militärischen Strukturen der NATO aus. Wie schon an den gescheiterten Fouchet-Plänen der frühen 1960er Jahren ersichtlich, war dieses französische Ansinnen für die anderen Mitgliedstaaten und insbesondere die BRD inakzeptabel. Sie sah ihre und der EWG/EG Sicherheit ausschließlich durch die NATO mit den dahinterstehenden US-amerikanischen Sicherheitsgarantien gewährleistet.

Nach der europapolitischen Kehrtwende, die mit Amtsantritt von Valéry Giscard d'Estaing erfolgte, versuchte Frankreich kontinuierlich, bei größtmöglicher einzelstaatlicher Souveränitätswahrung das Konzept der *Europe puissance* durchzusetzen, die weitgehend auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgerichtet war. Als »einsamer Rufer in der Wüste«[6] wollte Frankreich die EG sicherheits- und vertei-

5 Hier wird auf Reinhard Rummel rekurriert, der zur Analyse des damals noch embryonären europäischen Politikfeldes den trefflichen Begriff der »zusammengesetzten Außenpolitik« verwendet hat, vgl. Reinhard Rummel: Zusammengesetzte Außenpolitik. Westeuropa als internationaler Akteur, Kehl am Rhein 1982.

6 Michael Meimeth: Sicherheitspolitik zwischen Nation und Europa. Deutsche und französische Perspektiven, in: Die Zukunft von Nationalstaaten in der europä-

digungspolitisch handlungsfähig, stark und unabhängig machen, was insbesondere auch eine größere Unabhängigkeit von der NATO und deren Führungsmacht USA implizierte. Aber auch dies blieb für die BRD und andere inakzeptabel. Daher entfaltete Frankreichs sicherheits- und verteidigungspolitischer Sonderweg über Jahrzehnte hinweg Spannungen. Auch zwang er Deutschland zu einem Spagat in der Europa- sowie Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Einerseits musste Frankreich als privilegierter und unverzichtbarer Partner im Rahmen des »embedded bilateralism«[7] bei der Stange gehalten werden. Andererseits galt es, sich Washington gegenüber als verlässlicher Bündnispartner zu beweisen. Kurz: Das französische Mantra von der *Europe puissance* hatte sich über all die Jahre hinweg als nicht anschlussfähig für Frankreichs europäische Partner erwiesen.

Angesichts großer weltpolitischer Umbrüche hat die deutsche, französische und europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der letzten Jahrzehnte substanzielle Veränderungen erfahren. So entwickelte die EU eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und baut sie seit Jahren kontinuierlich auf und aus, Frankreich kehrte 2009 in die militärischen Strukturen der NATO zurück, 2017 fasste die EU den Permanent Structured Cooperation (PESCO)-Beschluss, der es besonders fähigen und engagierten Mitgliedstaaten ermöglicht, »im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen« (Art. 42,6 EUV) verstärkt zusammenzuarbeiten. Mit Blick auf die GSVP bleibt festzuhalten, dass Frankreich auch unter Macron noch immer einen Ansatz verfolgt, der stark auf autonome europäische sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit abzielt. Dieses Ansinnen hatte Macron schon in seiner Sorbonne-Rede betont, und es schlug sich später in seiner Forderung nach einer »richtigen europäischen Armee« nieder.[8]

Dennoch reicht Macrons Konzept der »europäischen Souveränität« weit über den sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich hinaus. Schließlich bezieht sich nur einer seiner sechs Pfeiler auf diese Politikfelder. Erst in ihrer Gesamtheit erlauben es diese sechs Pfeiler, »europäische Souveränität« als »zusammengesetzte Souveränität« zu erringen, so

ischen Integration, hg. von ders. und Joachim Schild, Opladen 2002, S. 231-247; hier S. 232.

7 Ulrich Krotz und Joachim Schild: Shaping Europe. France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics, Oxford 2013.

8 Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, hg. von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Wiesbaden 2021, S. 331.

dass festgehalten werden kann: Macrons Konzept ist weit mehr als nur alter französischer Wein in neuen Schläuchen. Es stellt einen wichtigen neuen Ansatz in der französischen Europapolitik dar.

3. Die deutsche Antwort unter Angela Merkel

Auch Angela Merkel und ihre großkoalitionäre Regierung (CDU/CSU und SPD) erkannten angesichts der bereits angesprochenen weltpolitischen Umbrüche und nicht zuletzt angesichts der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten die Notwendigkeit einer dezidierten Selbstbehauptung Europas. So ist ein Satz Angela Merkels historisch geworden, den die Bundeskanzlerin, unter dem Schock des ersten, desaströsen Europa-Besuchs des neuen US-Präsidenten stehend, am 28. Mai 2017 in Trudering in München formulierte: »Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei und deshalb kann ich nur sagen, wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen«.[9] Das war eine für einen deutschen Kanzler bzw. deutsche Kanzlerin geradezu revolutionäre Aussage, die die Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit des transatlantischen Partners offen anzweifelte.

3.1 Deutschland betont den Multilateralimus

Es ist mitunter behauptet worden, dass Angela Merkels Deutschland nie auf Macrons Initiative geantwortet habe.[10] Dieser Interpretation soll hier widersprochen werden. Merkels vierte und letzte Regierung hat sehr wohl auf Macron geantwortet – wenn auch zugegebenermaßen spät und recht unscheinbar daherkommend. So lässt sich ein ausführliches Interview, das Merkel am 3. Juni 2018 der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung* gab, als die Antwort der Kanzlerin auf Macron werten.[11] Merkel formuliert hier den zentralen deutschen Beitrag zu einem neuen EU-Leitbild.

9 Angela Merkel zitiert nach Annett Meiritz, Anna Reimann und Severin Weiland: Merkels Bierzeltrede. Jeder Satz ein Treffer, in: Der Spiegel 29. 5. 2017 https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-das-bedeutet-ihre-bierzelt-rede-ueber-donald-trump-a-1149649.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

10 Cécile Boutelet: Olaf Scholz défend une vision stratégique renouvelée sur l'Europe, in: Le Monde, 31. August 2022.

11 Angela Merkel: Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen, Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, 3. Juni 2018.

Zunächst skizzierte Merkel drastisch die sich bedrohlich verändernde Weltordnung und erinnerte explizit an ihr Truderinger Bekenntnis. Ohne den Begriff der europäischen Souveränität zu verwenden, forderte sie:

> Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und nach innen. […] Europa soll wahrgenommen werden als starke Stimme im Konzert der globalen Akteure […]. Es soll klar sein, […] dass wir die Kraft sind, die den Multilateralismus stärkt.

Damit adressierte Merkel zum einen Trump: Amerika bekenne sich »im Augenblick […] nicht in allen Bereichen zu den multilateralen Vereinbarungen«. Mit ihrer Verortung des europäischen Strebens nach größerer Handlungsfähigkeit im multilateralen Rahmen setzte Merkel zum anderen einen eigenen deutschen Akzent.

3.2 Die deutsch-französische Leitbildsynthese

Angesichts der tradierten Motorenrolle, die Deutschland und Frankreich seit den 1970er Jahren für den europäischen Integrationsprozess ausüben,[12] kann nicht verwundern, dass in der Folgezeit eine deutsch-französische Leitbildsynthese entstand. Beide Leitbildbeiträge beinhalteten ja durchaus unterschiedliche Konnotationen – hier die Betonung der europäischen Souveränität, dort der starke Verweis auf die überwölbenden multilateralen Strukturen auf internationaler Ebene. In der Erklärung von Meseberg anlässlich der bilateralen Regierungskonsultationen vom 19. Juni 2018 wurden beide Leitbildbeiträge zusammengeführt: »Frankreich und Deutschland eint das gemeinsame Eintreten für das europäische Projekt: ein demokratisches, souveränes und geeintes Europa«. Dies ist das erste Mal, dass Deutschland direkt von einem souveränen Europa spricht. Weiter heißt es in dieser Erklärung: »Die Europäische Union wird […] den Multilateralismus entschieden verteidigen, reformieren und stärken«. Auch im neuen deutsch-französischen Freundschaftsvertrag, dem Vertrag von Aachen vom 22. Januar 2019, wird im Vorspann versprochen, für eine »geeinte, leistungsfähige, souveräne und starke Europäische Union« einzutreten; zugleich betont der Vertrag das »feste Bekenntnis zu einer internationalen, regelbasierten und auf Multilateralismus gründenden Ordnung«.

12 Krotz und Schild: Shaping Europe (Anm. 7); Tuoma Iso-Markku und Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Towards German Leadership? Germany's Evolving Role in European Security and Defense Policy. German Politics 29, 2020, S. 59-78.

Auch die »Allianz der Multilateralisten«, die Außenminister Heiko Maas und sein französischer Kollege Jean-Yves Le Drian im September 2019 in New York aus der Taufe hoben, kann als Niederschlag des neuen Leitbildes gewertet werden. Zuvor hatten beide Minister in einem packenden Appell die zentralen Fragen gestellt: »Wer, wenn nicht wir? Wann, wenn nicht jetzt?«[13] Insgesamt kann man Außenminister Heiko Maas und seinen Staatssekretär Miguel Berger als große Anhänger der europäischen Souveränität à la Macron bezeichnen. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2019 sagte Maas: »Nur wenn wir Souveränität europäisch bündeln, kann Europa souverän handeln« und forderte »eine eigene geopolitische Identität«. Für Berger bedeutet europäische Souveränität »die Stärkung Europas auf allen Ebenen«, er verwendet auch den Begriff der »kooperativen Souveränität«.[14]

Im deutschen Ratspräsidentschaftsprogramm 2020, »Gemeinsam. Europa wieder stark machen«, wird die europäische Souveränität nur im Zusammenhang mit »strategischen Bereichen industrieller Produktion« erwähnt; weiterhin ist mehrfach von digitaler und technologischer Souveränität die Rede – mehr nicht. Der Begriff der »strategischen Souveränität«, der sich als Synonym zur europäischen Souveränität interpretieren lässt (vgl. Punkt 5), tauchte erstmals offiziell auf dem Höhepunkt der deutsch-französischen Kooperation des Tandems Merkel-Macron auf. In der »deutsch-französischen Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise« vom 18. Mai 2020, die letztendlich zum Corona Recovery Fund und zum Programm NextGenerationEU führte, wird »strategische Souveränität im Gesundheitsbereich« gefordert. Es fällt zudem der Begriff »digitale Souveränität«, und die »Souveränität der EU« wird im Zusammenhang mit der »Stärkung der wirtschaftlichen und industriellen Widerstandsfähigkeit« erwähnt – all dies weist in Richtung eines zusammengesetzten, funktionalen Souveränitätsbegriffs.

13 Jean-Yves Le Drian und Heiko Maas: Wer, wenn nicht wir? Wann, wenn nicht jetzt? Gastbeitrag, in: Süddeutsche Zeitung, 13. Februar 2019. Erst anlässlich der Europarede von Bundekanzler Scholz in Prag im August 2022 war wohl manch einem bewusst geworden, dass dieses anscheinend perfekt auf die EU zugeschnittene Diktum ursprünglich auf die sog. samtene tschechische Revolution vom November 1989 zurückgeht, als Studierende unter dem Motto: Wann, wenn nicht jetzt? Wer, wenn nicht wir? zum demokratischen Umbruch aufriefen.

14 Miguel Berger: Europäische Souveränität – Selbstbehauptung in unruhigen Zeiten, in: Krisenlandschaften und die Ordnung der Welt, hg. von Barbara Lippert und Günther Maihold, Berlin 2020, S. 26-31.

4. Die Ampelregierung und Europas Souveränität

Die Begriffe »ein souveränes Europa«, »europäische« und »strategische« Souveränität der EU fanden sich in den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl 2021 in unterschiedlichen Dosierungen wieder. Während die SPD mehrfach von einem »souveränen Europa« sprach, adressierte Bündnis 90/Die Grünen die »strategische Souveränität«. Die FDP forderte eine »außenpolitisch starke EU, die ihre […] Souveränität schützt« sowie »eine größere strategische Souveränität«. CDU/CSU verlangten für die EU eine »neue Weltpolitikfähigkeit« und eine »europäische Souveränitätsoffensive«.

4.1 Die europapolitischen Pläne im Koalitionsvertrag

Nach dem überraschend guten Abschneiden der SPD, die unter ihrem Kanzlerkandidaten Olaf Scholz mit 25,7 Prozent der Stimmen als stärkste Fraktion aus den Bundestagswahlen vom 26. September 2021 hervorging, strebte sie sehr zügig eine sog. Ampelkoalition mit Bündnis 90/Die Grünen – mit 14,8 Prozent der Stimmen drittstärkste Kraft im Bundestag – sowie mit der FDP (11,5 Prozent) an. Im Koalitionsvertrag vom 23. November 2021 wird die »strategische Souveränität« der EU mehrfach angesprochen, der Begriff »europäische Souveränität« hingegen findet sich nicht. Eine zentrale Passage lautet:

> Die strategische Souveränität der Europäischen Union wollen wir erhöhen, indem wir unsere Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Handelspolitik wertebasiert und als Basis gemeinsamer europäischer Interessen ausrichten.

An anderer Stelle heißt es: »Eine demokratisch gefestigte, handlungsfähige und strategisch souveräne EU ist die Grundlage für unseren Frieden, Wohlstand und Freiheit.« Vorrangig müsse die eigene Handlungsfähigkeit im globalen Kontext hergestellt werden, um

> in wichtigen strategischen Bereichen, wie Energieversorgung, Gesundheit, Rohstoffimporte und digitale Technologie, weniger abhängig und verwundbar zu sein, ohne Europa abzuschotten. Wir werden kritische Technologie und Infrastruktur besser schützen. […] Europäische Unternehmen schützen wir besser gegen extraterritoriale Sanktionen.

Zu diesem deutschen Koalitionsvertrag, der wohlgemerkt Monate vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine beschlossen wurde, kom-

mentierte Sylvie Kaufmann in Le Monde: »Le chapitre sur l'Europe pourrait, par endroits, avoir été écrit à Paris« (Das Kapitel über Europa hätte teilweise in Paris geschrieben werden können). Frankreich sei glücklich gewesen, das Wort »Souveränität« so oft vorzufinden und, »ô bonheur«, auch das Adjektiv »strategisch«.[15] Allerdings habe Paris laut Kaufmann ganz und gar nicht gefallen, dass sich der Koalitionsvertrag der Ampel auch eine veritable Staatswerdung der EU zum Ziel setzt. Dafür hatten sich in ihren Wahlprogrammen in der Tat Bündnis 90/Die Grünen ausgesprochen, die eine »föderale europäische Republik« anstrebten, während die FDP sich das Ziel eines »dezentral und föderal verfassten Europäischen Bundestaates« mit »rechtsverbindlicher Verfassung« gesetzt hatte. Im SPD-Wahlprogramm fand sich keine entsprechende Zielsetzung. Im Koalitionsvertrag vom 23. November 2021 konnten sich dann die kleineren Koalitionsparteien durchsetzen, denn dort heißt es, dass die EU sich zu »einem föderalen europäischen Bundesstaat« weiterentwickeln solle, »der dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit organisiert ist und die Grundrechtecharta zur Grundlage hat«.

Angesichts dieser visionären Zielsetzung muss erstaunen, dass der Koalitionsvertrag bezüglich des anvisierten europäischen Bundesstaats völlig stumm bleibt. Skizzen für die Institutionen, die künftig einen europäischen Bundesstaat regieren sollten, und für die Beziehungen zwischen künftigem Bundesstaat und Glied- oder Mitgliedstaaten fehlen vollständig. Daher stellt sich die Frage, wie ernst es der Ampel mit der visionären bundesstaatlichen Zielsetzung ist. Werden hier – wie in anderen Passagen des Vertrags auch – durch Floskeln die deutlichen Diskrepanzen der Koalitionäre übertüncht, was ja zur berechtigten Frage führt, »ob zusammen regieren kann, was nicht zusammengehört«?[16] Dessen ungeachtet bleibt festzuhalten, dass sich das Bekenntnis des Koalitionsvertrags zur »strategischen Souveränität« und einer »strategisch souveränen EU« an sehr zahlreichen Stellen und häufig auch konkret ausbuchstabiert wiederfindet. Damit darf dieses Konzept als europapolitische Richtschnur der Ampelregierung gelten.

15 Sylvie Kaufmann: Berlin-Paris, l'alignement des planètes, in: Le Monde, 16. Dezember 2021.

16 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Eine Ampelregierung, die »Fortschritt wagen will« – auch in der Europapolitik?, 8. Dezember 2021, www.MainEuropa.de (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

4.2 Der Ukraine-Krieg als Zeitenwende

Auf Russlands Überfall auf die Ukraine reagierte Kanzler Olaf Scholz in seiner viel beachteten Regierungserklärung vom 27. Februar 2022, deren erster Satz lautete: »Der 24. Februar 2022 markiert eine Zeitenwende in der Geschichte unseres Kontinents«.[17] Putin »zertrümmert die europäische Sicherheitsordnung, wie sie seit der Schlussakte von Helsinki fast ein halbes Jahrhundert Bestand hatte«. Scholz leitete daraus Konsequenzen ab: Erstens werde Deutschland der Ukraine Waffen liefern, zweitens stimme Deutschland dem umfangreichen Sanktionspaket der EU gegen Russland zu, drittens stehe Deutschland »ohne Wenn und Aber […] zu unserer Beistandspflicht in der NATO«.

Um dies realisieren zu können – so der Kanzler in der am meisten beachteten Passage seiner Erklärung – müsse Deutschland »deutlich mehr in die Sicherheit unseres Landes investieren«. Es folgte die Ankündigung, ein einmaliges Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro einzurichten, um die Bundeswehr angemessen auszustatten. Außerdem versprach der Kanzler: »Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren«. Dieses Versprechen bedeutet ebenso wie die Bereitschaft zu Waffenexporten in das Konfliktgebiet Ukraine wahrhaftig eine klare Zeitenwende in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Denn seitdem die NATO 2014 in Wales beschlossen hatte, dass alle Mitgliedstaaten bis 2024 zwei Prozent ihres BIP für Verteidigungszwecke ausgeben müssen, war Deutschland regelmäßig weit unter dieser Zielmarke geblieben: Trotz beachtlicher Steigerungen des Budgets in den letzten Jahren erreichten Deutschlands Verteidigungsausgaben bloß 1,24 Prozent in 2018, 1,37 Prozent in 2019 und 1,57 Prozent in 2020.[18]

Scholz kündigte die Beschaffung von US-amerikanischen Kampfflugzeugen F-35 für die sog. nukleare Teilhabe an und bekannte sich gleichzeitig zu den gemeinsamen Rüstungsprojekten »mit europäischen Partnern und insbesondere Frankreich«. Daraufhin sprach er die europäische Dimension der Zeitenwende an. Sie beinhalte – so der Kanzler – die Herausforderung, »die Souveränität der Europäischen Union nachhaltig und dauerhaft zu stärken«. Scholz beschwor zugleich die Chance, die darin liege,

17 Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022, abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

18 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Germany and the European Union. How Angela Merkel shaped Europe, Cham 2022, S. 111.

dass wir die Geschlossenheit wahren, die wir in den letzten Tagen unter Beweis gestellt haben, Stichwort ›Sanktionspaket‹. […] Europa ist unser Handlungsrahmen, nur wenn wir das begreifen, werden wir vor den Herausforderungen unserer Zeit bestehen.

4.3 Des Kanzlers Europa-Programmatik – die Prager-Rede

Die Zeitenwende-Rede richtete sich vor allem an die deutsche Bevölkerung und erwähnte die »Souveränität« der EU nur ein einziges Mal; allerdings markierte sie Europa als den Handlungsrahmen deutscher Politik. In einer weiteren programmatischen Rede hingegen unterbreitete der Bundeskanzler am 29. August 2022 in Prag seine Ideen und Vorschläge für ein »geopolitisches Europa« bzw. für die »europäische Souveränität«.[19]

Manchen gilt diese Rede als Deutschlands verspätete Antwort auf Macron.[20] Zunächst sprach Scholz sich dezidiert für die EU-Beitritte der Staaten des Westbalkans, der Ukraine, Moldaus und »perspektivisch« auch Georgiens aus und betonte die »geopolitische Dimension« dieser künftigen EU-Erweiterung. Eine derart erweiterte EU werde »anders aussehen als unsere heutige«. Deshalb schlug Scholz zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der EU »in der gemeinsamen Außenpolitik, aber auch in anderen Bereichen wie der Steuerpolitik« schrittweise den Übergang zu Mehrheitsentscheiden vor[21] – dies diene einem »weltpolitikfähigen, geopolitischen Europa«. Es folgten Forderungen nach einer Reform der Kommissionsstruktur sowie nach einer neuen Mandatsverteilung im Europäischen Parlament. Letzteres birgt große Sprengkraft, wenn Scholz eine Mandatsverteilung »unter Beachtung auch des demokratischen Prinzips« verlangte, »wonach jede Wählerstimme in etwa das gleiche Gewicht haben sollte«. Dazu müsste die aktuelle degressiv-proportionale Mandatsverteilung, welche die großen Mitgliedstaaten stark benachteiligt, radikal verändert werden. Mittlere und kleine Mitgliedstaaten könnten dadurch in strukturelle Minderheitssituationen geraten, was sie kaum akzeptieren werden.[22]

19 Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

20 Boutelet: Olaf Scholz (Anm. 10).

21 Mehrheitsentscheide im Rat bedeuten, dass eine Mehrheit von 55 Prozent der EU-Staaten, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, zustimmen müssen (sog. doppelte Mehrheit).

22 Das ungünstigste Verhältnis von repräsentierten Bürgern pro Abgeordnetem im Europäischen Parlament (MdEP) weist Frankreich auf, gefolgt von Deutschland

Hochinteressant waren auch des Kanzlers Ausführungen zur europäischen Souveränität, die er folgendermaßen definierte:

> Im Kern bedeutet europäische Souveränität doch, dass wir auf allen Feldern eigenständiger werden, dass wir mehr Verantwortung übernehmen für unsere eigene Sicherheit, dass wir noch enger zusammenarbeiten und zusammenstehen, um unsere Werte und Interessen weltweit durchzusetzen. […] Die russischen Energieimporte sind ein besonders augenfälliges Beispiel dafür, aber keineswegs das einzige. Nehmen wir etwa die Engpässe bei der Lieferung von Halbleitern: Solch einseitige Abhängigkeiten müssen wir schnellstmöglich beenden!

Um diese europäische Souveränität zu erreichen, listete Scholz sodann zahlreiche konkrete Maßnahmen auf, mit deren Hilfe die EU ihre Abhängigkeiten reduzieren und sich zurück an die Weltspitze kämpfen könne: Rohstoffsicherung u. a. durch eine »echte europäische Kreislaufwirtschaft«, eine Strategie für »Made in Europe 2030« und für »Microchips made in Europe«, ein europäisches Wasserstoffnetz, eine europäische Weltraumpolitik und vieles mehr. All dies bezeichnete Scholz als »Schritte hin zu europäischer Souveränität«. Als besonders wichtig griff Scholz die Verteidigungspolitik heraus, wo er einen »koordinierten Aufwuchs europäischer Fähigkeiten« anmahnte. Ganz auf Linie mit all seinen Vorgängern hielt Kanzler Scholz zugleich fest: »Die NATO bleibt der Garant unserer Sicherheit. Richtig ist aber eben auch: Jede Verbesserung, jede Vereinheitlichung europäischer Verteidigungsstrukturen im EU-Rahmen stärkt die NATO«. Eine gestärkte GSVP der EU als europäischer Pfeiler in der NATO war bereits das Ziel aller Regierungen der Ära Merkel, die damit in einem gewissen Kontrast zu Frankreichs Autonomiebestrebungen standen. Gemäß der Prager Rede dürften entsprechende Spannungen mit Paris auch unter Kanzler Scholz anhalten. Nach detaillierten Ausführungen zu Europas Migrationspolitik und zur Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit durch den neuen Konditionalitätsmechanismus,[23] endete Scholz in Prag mit dem Aufruf: »Wann, wenn nicht

und Italien: Während ein französischer MdEP 868.919 Bürger vertritt, sind es in Deutschland 854.167 und in Italien 821.918 Bürger; in Malta hingegen vertritt ein MdEP nur 66.667, in Luxemburg 83.333 Bürger. Die aktuelle Mandatsverteilung ist folglich sehr weit von einer Gleichheit der Stimmen, einer Grundregel von Demokratie, entfernt.

23 Zum neuen EU-Konditionalitätsmechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit vgl. Müller-Brandeck-Bocquet: Germany and the European Union (Anm. 18), S. 155-160.

jetzt, schaffen wir ein souveränes Europa, das sich in einer multipolaren Welt behaupten kann?«[24]

In dieser wichtigen Prager Rede spricht der Bundeskanzler folglich von der »europäischen Souveränität« und einem »souveränen Europa«, nicht aber von der »strategischen Souveränität« der EU. Scholz möchte die strategisch geplante Rückeroberung von Handlungsfähigkeit sowie die Reduktion von Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten erreichen. Bei Scholz drücken das Substantiv »Souveränität« sowie das Adjektiv »souverän« dieses Streben nach Selbstbestimmung und unabhängiger Gestaltungsmacht aus, ganz in Macrons Sinne. Es geht Scholz nicht um die Errichtung einer staatlichen »europäischen Souveränität«, d. h. eines europäischen Bundesstaates. Es ist sehr aufschlussreich, dass er diese Forderung des Koalitionsvertrags in der Prager Rede mit keinem Wort erwähnte.

5. Welche Rolle, welche Souveränität soll es denn sein?

Unter dem Stichwort der europäischen, wahlweise strategischen Souveränität bzw. strategischen Autonomie wird also schon seit Jahren an einem zeitmäßen Leitbild für die EU gearbeitet. Es ist jedoch zu betonen, dass es sich hierbei lediglich um die jüngste Etappe in einer Jahrzehnte währenden Dauerdebatte über eine angemessene weltpolitische Rolle der EU handelt. Sie hob bereits in den 1970er Jahren an und nahm mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in einem völlig veränderten internationalen Kontext an Intensität zu. Nach all den eben diesem Konflikt geschuldeten Zögerlichkeiten der jungen Integrationsgemeinschaft EGW/EG in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschloss man im Vertrag von Maastricht (1993), ein stärkerer internationaler Akteur zu werden. Mit dem Vertrag von Nizza (2003) erfolgte auch der Einstieg in die GSVP, die mit dem Vertrag von Lissabon (2009) weiter ausgebaut wurde.[25] Javier Solana, der erste Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, prägte in jenen Jahren den treffenden Satz: »We have no choice, we must play a role«.[26] Doch welche Rolle sollte das sein? Die Suche des vereinten Europas nach einem

24 Siehe Anm. 13 und 19.

25 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet und Carolin Rüger: Die Außenpolitik der EU, Berlin und Boston 2015.

26 Solana zitiert nach Rikard Bentsson and Dave Allen: Exploring a Triangular Drama. The High Representative, the Council Presidency and the Commission, in: The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and

ihm angemessenen Rollenkonzept implizierte im Zeitverlauf Leitbilder wie die einer Zivilmacht, später einer normativen Macht und noch später einer transformativen Macht.[27] Unter erneut radikal veränderten internationalen Bedingungen gab Emmanuel Macron dieser Rollensuche 2017 dann den neuen, schönen, viel verheißenden und attraktiven Namen: europäische Souveränität. Bald darauf zirkulierte auch der Begriff der »strategischen Souveränität«.

5.1 Rhetorisch-semantisches Durcheinander

Zu Beginn der Debatte war häufig ebenfalls von »strategischer Autonomie« die Rede, die die EU anstreben müsse. Doch inzwischen scheint Konsens darüber zu herrschen, dass dieses erstmals in der »Globale(n) Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU« aus dem Jahr 2016 verwendete Konzept enger gefasst ist als die beiden anderen Begriffe: Strategische Autonomie bezieht sich vorrangig auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Charme und vor allem der innovative Mehrwert des Macronschen Vorstoßes, der anschließenden Debatten sowie der realiter ergriffenen Maßnahmen (vgl. Punkt 5.2) liegen folglich darin, dass sie über die Bereiche von GASP und GSVP in die Technologie- und Industriepolitik, Rohstoff- und Energiesicherheit hineinreichen, vieles mehr noch adressieren und insgesamt nach Reduktion von Abhängigkeiten streben. Dafür kommen derzeit vorrangig die konkurrierenden Begrifflichkeiten der europäischen bzw. strategischen Souveränität oder einer souveränen bzw. strategisch souveränen EU als geeignetes Leitbild in Frage. Aber wie lassen sich beide Begriffe voneinander abgrenzen? Oder anders gefragt: Lassen sie sich überhaupt klar voneinander abgrenzen?

Daniel Fiott bespielweise schreibt in einem *Chaillot Paper*, das den Titel »European Sovereignty« trägt, nahezu durchgängig von strategischer Souveränität. Er grenzt diese zwar von der strategischen Autonomie ab, unternimmt jedoch keinen Versuch, europäische und strategische Souveränität begrifflich zu trennen.[28] Auch im politischen Diskurs ist ein stetes rhetorisch-semantisches Schwanken zu beobachten, wenn es um die Bezeichnung des neuen Leitbildes geht. Dies gilt zunächst für die französische Seite. So wechselte Macron mehrfach seine Rhetorik, nach-

Prospects, hg. von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet und Carolin Rüger, Baden-Baden 2011, S. 109-129; hier S. 112.

27 Thomas Diez: A Different Kind of Power? The EU's Role in International Politics. International Debate Education Association, New York 2014.

28 European Sovereignty. Strategy and interdependence. Chaillot Paper 169, EUISS, hg. von Daniel Fiott, Paris 2021.

dem er lange die »strategische Autonomie« verwendet hatte. Ende 2021 hieß es: »Macron will nicht mehr von strategischer Autonomie sprechen, denn er weiß, dass das kontraproduktiv ist«,[29] wohl auch, weil der Begriff einen anti-amerikanischen Beigeschmack hat.[30] Inzwischen bevorzuge Macron den eindeutig »konsensuelleren Begriff« der »strategischen Souveränität«[31] – ganz wie die Ampel-Regierung in Berlin. Dennoch findet sich im französischen Ratspräsidentschaftsprogramm für das erste Halbjahr 2022 erneut der Begriff der strategischen Autonomie – allerdings nur im Kapitel Wettbewerbsfähigkeit. Dort heißt es: »Die Stärkung der strategischen Autonomie der EU wird im Mittelpunkt der Aktivitäten der französischen Ratspräsidentschaft stehen«. Ansonsten werden mehrfach die Begriffe »ein souveränes Europa« und »europäische Souveränität« verwendet. Die »strategische Souveränität« findet sich hier nicht.

Die deutsche Seite trug ebenfalls zum Durcheinander bei. In seiner Prager Rede brachte Bundeskanzler Scholz einen erneuten rhetorischen Dreh in die Debatte ein, indem er zum einen – so wie auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen seit ihrem Amtsantritt – von einem »geopolitischen« Europa sprach. Zum anderen und im Gegensatz zum Koalitionsvertrag verwendete er nun den Begriff der europäischen Souveränität. Dass er sich dieses Schwenks durchaus bewusst war, wollte der Kanzler wohl mit seiner Bemerkung: »Mir geht es dabei nicht um Semantik« zum Ausdruck bringen.

Derzeit neigt man, wie es scheint, sowohl in Berlin als auch in Paris dazu, die beiden Leitbildvarianten als Synonyme zu begreifen und zu verwenden. Dann sei es halt so, könnte man sagen und damit die Sache ad acta legen. De facto aber trifft der Begriff der »strategischen Souveränität« das neue Leitbild besser, weil es auf allen Ebenen und in zahlreichen Politikfeldern den Erwerb und die Sicherung von künftiger Handlungsfähigkeit anstrebt und Abhängigkeiten zu reduzieren oder zumindest erträglicher zu gestalten versucht. Vor allem aber ist die strategische Souveränität der bessere Begriff, weil er die Missverständnisse vermeidet, die europäische Souveränität durchaus suggerieren kann. Denn »europäische Souveränität« impliziert für Staatsrechtler und Politikwissenschaftler die Zielsetzung der Schaffung einer europäischen politischen Entität, die Träger von staatlicher Souveränität werden könnte. »Europäische Souveränität« wirft unmittelbar die Frage nach

29 Virginie Malingre: Les Macronistes veulent remettre l'Europe à l'agenda politique, in: Le Monde, 11./12. November 2021.

30 Nils Schmid: Pour une Europe forte et souveraine, un nouvel accord entre France et Allemagne s'impose, in: Le Monde, 28. Januar 2022.

31 Kaufmann: Berlin-Paris (Anm. 15).

einer Staatswerdung der EU auf, denn souverän ist im allgemeinen politikwissenschaftlichen Verständnis nur ein Staat bzw. der ihn tragende Volkssouverän. Auch für den Historiker Heinrich August Winkler ist der »missverständliche, ambitiöse, falsche Assoziationen weckende Begriff der ›europäischen Souveränität‹« sehr problematisch, wofür er »grundsätzliche Überlegungen« anführt:

> In Demokratien kann es keine Souveränität jenseits der Volkssouveränität geben. Die Volkssouveränität findet ihren Ausdruck in Parlamenten, die aus allgemeinen, freien, geheimen, direkten und gleichen Wahlen hervorgehen, also dem Prinzip ›one person, one vote‹ entsprechen müssen. Ein solches Parlament gibt es jedoch nur auf nationaler, aber nicht auf europäischer Ebene.[32]

Dass sich aus Kanzler Scholz' Prager Forderung nach einer Mandatsverteilung im Europäischen Parlament »unter Beachtung auch des demokratischen Prinzips, wonach jede Wählerstimme in etwa das gleiche Gewicht haben sollte« gravierende Schwierigkeiten ergeben könnten, wurde bereits betont (Punkt 4.3). Auch ist zu wiederholen, dass der Erfinder der europäischen Souveränität, Emmanuel Macron, den Begriff vollständig losgelöst von einer Staatswerdung in den Ring geworfen hatte. Clément Beaune, der als Staatssekretär für europäische Angelegenheiten weite Teile von Macrons Sorbonne-Rede verfasste, hat klar festgehalten, dass Europa keineswegs ein staatliches System »nachäffen« sollte.[33] Die Errichtung eines »föderalen europäischen Bundesstaates« à la Ampel-Koalitionsvertrag ist für Paris unvorstellbar.

Begreift man europäische Souveränität aber losgelöst von einer möglichen Staatswerdung, was unterscheidet sie dann von der strategischen Souveränität? Nichts, könnte die Antwort lauten, aus der sich dann die Schlussfolgerung ergibt, dass beide Begriffe synonym verwendet werden können. Auch »Weltpolitikfähigkeit« bleibt als Leitbild weiterhin aktuell.

5.2 »Strategische Souveränität« *in the making*: ein kurzer Werkstattbericht

Strategische Souveränität zu erlangen, ist für die EU das Gebot der Stunde. In der Tat hat sie sich in jüngerer Zeit auf den Weg gemacht, dieses Ziel konkret anzugehen. So lässt sich rekonstruieren, dass und wie die EU Kurs auf Weltpolitikfähigkeit oder eben auf strategische Souverä-

32 Winkler: Europäisches Missverständnis (Anm. 4).

33 Clément Beaune: COVID-19. À bas la mondialisation? Vive l'Europe?, in: Politique étrangère, Automne 2020, S. 9-29; hier S. 19.

nität genommen hat.[34] Insbesondere sucht sie nach Wegen, wieder »mehr Wertschöpfung nach Europa zu verlagern«. So möchte die Kommission eine europäische Batteriezellproduktion aufbauen, einzelne Projekte sind in Schweden und Deutschland bereits angelaufen.[35] Seit 2019 versucht die EU auch, durch Reformen ihrer Wettbewerbspolitik eine veritable europäische Industriepolitik zu betreiben, die die Entstehung von europäischen »Champions« befördert[36] und gegebenenfalls Bieter aus Drittstaaten bei Ausschreibungen benachteiligen kann.[37]

Parallel dazu fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, strategisch wichtige Unternehmen besser gegen ausländische Übernahmen zu schützen.[38] Weiterhin will die EU bis 2027 ein eigenes Satelliten-Internet aufbauen.[39] Auch soll Europa Chip-Weltmacht werden.[40] In ihrem »Chips Act« will die EU die Ansiedlung von Produktionsstätten massiv fördern und den europäischen Anteil an der Weltproduktion bis 2030 auf 20 Prozent hochfahren. Hierbei geht es um eine Reduktion der Abhängigkeit im Halbleiterbereich vor allem von den USA und Taiwan. Im September 2022 konnte Präsident Macron in Crolles bei Grenoble eine Halbleiter-Fabrik eröffnen, die Teil des französischen »plan éléctronique 2030« ist.[41] Im November 2022 kündigte der deutsche Chiphersteller Infineon ein neues Halbleiterwerk in Dresden an, und Intel möchte in Magdeburg eine solche Fabrik errichten.[42] Unter dem Stichwort der »technologischen Souveränität« verfolgt die EU einen engagierten Kurs bei der globalen Standardsetzung, um die Internet-Giganten zu zäh-

34 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Weltpolitikfähig oder Weltpolitikunfähig? Notwendigkeit und politische Realität einer souveränen EU, in: Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration, hg. von Andreas Grimmel, Baden-Baden 2020, S. 209-233.

35 Joachim Becker und Christine Kunkel: Ohne China geht da gar nichts, in: Süddeutsche Zeitung, 7. November 2022.

36 Björn Finke: Neue Industriepolitik. Die EU will Europas Firmen besser für die Zukunft wappnen, in: Süddeutsche Zeitung, 27. November 2020; Matthias Kolb: Mehr Champions, in: Süddeutsche Zeitung, 5. März 2020.

37 Björn Finke: Wie du mir, so ich dir, in: Süddeutsche Zeitung, 6. März 2022.

38 Isabelle Chaperon: L'Europe veut mieux protéger ses fleurons, in: Le Monde, 21. April 2020.

39 Björn Finke und Dieter Sürig: EU will eigenes Satelliten-Internet aufbauen, in: Süddeutsche Zeitung, 16. Februar 2022.

40 Björn Finke und Helmut Martin-Jung: EU soll zur Chip-Weltmacht werden, in: Süddeutsche Zeitung, 9. Februar 2022.

41 Charles De Laubier: En France, un investissement historique de 16 milliards d'euros, in: Le Monde, 20. September 2022.

42 Caspar Busse: Halbleiter. Ein guter Tag für Europa, in: Süddeutsche Zeitung, 16. November 2022.

men.[43] Besonders ehrgeizig zeigt sich die Kommission bei der Verwirklichung der »digitalen Souveränität«. So legte sie Anfang 2022 Vorschläge für ein Gesetz für digitale Märkte (Digital Markets Act) sowie für digitale Dienste (Digital Services Act) vor. Unter dem Stichwort einer »souveraineté sanitaire européenne« griff die französische Ratspräsidentschaft 2022 ein Projekt auf, das Lehren aus dem Chaos der ersten Corona-Pandemie-Wochen ziehen sollte. Den Gesetzesentwurf für ein entsprechendes Notfallinstrument legte die Kommission im September 2022 vor.[44] Als letzter Aspekt dieses zwangsläufig unvollständigen, kleinen, auf die Presseberichterstattung gestützten Werkstattberichts über eine EU auf Souveränitätskurs sei noch die Ende 2021 lancierte »Global Gateway Initiative« erwähnt, die sich schwerpunktmäßig auf Afrika bezieht. Damit will die EU weltweit nachhaltige Investitionen fördern und, im Sinne einer »Konnektivitätsstrategie«, auf Chinas »Neue Seidenstraße« (*belt and road initiative*) reagieren.

Als Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine hat sich der Kurs der EU auf strategische Souveränität markant verfestigt, weil im Bereich der Energieversorgungssicherheit neue Wege gegangen werden müssen, die bisherige russische Importe an Öl, Gas und Kohle ersetzen und einen sparsameren Umgang mit den kostbaren und zunehmend teuren Ressourcen erzwingen können.

6. Wie ernst ist es der Ampelregierung mit europäischer bzw. strategischer Souveränität?

Gewisse Irritationen, die die rot-gelb-grüne Bundesregierung letzthin bei den europäischen Partnern, insbesondere Frankreich, auslöste, werfen die Frage auf, wie sich der Ukraine-Krieg und die Zeitenwende bisher auf den faktischen europapolitischen Kurs Deutschlands ausgewirkt haben. Oder anders formuliert: Wie ernst ist es der Ampelregierung – jenseits von programmatischen Äußerungen – mit der europäischen bzw. strategischen Souveränität?

Drei Vorkommnisse provozierten im Herbst 2022 gewisse Zweifel an Deutschlands Verlässlichkeit in Sachen europäische Souveränität. Einen ersten Anlass dazu gab das Europäische Luftverteidigungssystem »European Sky Shield«, das Verteidigungsministerin Christine Lamb-

43 Alexandre Piquard: Concurrence: l'Europe impose un cadre aux géants du numérique, in: Le Monde, 26. März 2022.

44 Björn Finke: EU will neues Covid-Chaos verhindern, in: Süddeutsche Zeitung, 20. September 2022.

recht am Rande des NATO-Treffens vom 13. Oktober 2022 zusammen mit 14 anderen Staaten, darunter den Nicht-EU-Mitgliedern Großbritannien und Norwegen, aus der Taufe hob. Dieses Projekt war seit Monaten von Kanzler Scholz verhandelt worden. Frankreich wollte sich dieser deutschen Initiative nicht anschließen, weil es zusammen mit Italien andere Pläne verfolgt, und gab sich verärgert, weil es darin eine Abkehr von der europäischen Souveränität sah.[45] Dies galt bereits für die im März 2022 getroffene Entscheidung Berlins, als Ersatz für die veralteten Tornados neue F-35-Kampfjets aus US-amerikanischer Produktion zu kaufen. Allerdings gefährdet dieser Kauf das künftige deutsch-französisch-spanische *Future Combat Air System* (FCAS) nicht.[46]

Für weitere Irritationen nicht nur in Frankreich sorgte, zweitens, die letztendlich vom Kanzler gegen die Meinung etlicher seiner Minister, darunter Vizekanzler Robert Habeck und Außenministerin Annalena Baerbock, getroffene Entscheidung zum Hamburger Hafen. So wurde es dem chinesischen Staatsbetrieb COSCO gestattet, sich mit 24,9 Prozent – ursprünglich waren 35 Prozent geplant – an einem der vier Terminals des Hamburger Hafens zu beteiligen. Bis in die Ampel hinein wurde Unmut geäußert, zumal diese Entscheidung einer Empfehlung der EU-Kommission widersprach, die aus Sicherheitsgründen von einer COSCO-Beteiligung abgeraten hatte.[47]

Da diese Entscheidung im unmittelbaren Vorfeld der umstrittenen China-Reise von Olaf Scholz getroffen worden war, wurde der Kanzler drittens einer opportunistischen Unterwürfigkeit gegenüber Peking verdächtigt. Schlecht terminiert war die Reise allemal, weil Xi Jinping sich nur zwei Wochen zuvor eine dritte Amtszeit als Generalsekretär der KP China hatte zusichern lassen und dadurch seinen autoritären Kurs verfestigen konnte. So löste das Treffen zwischen Scholz und Xi Jinping vom 4. November 2022 erheblichen Unmut aus: »À quoi joue l'Allemagne?« (Welches Spiel spielt Deutschland?) wurde gefragt. Da Deutschlands bisheriges Wirtschaftsmodell, das auf billiger russischer Energie und hohen Exporten nach China beruhte, zusammengebrochen sei, habe Scholz in Panik zum *business as usual* mit Peking zurückkehren

45 Elise Vincent: Le projet de bouclier antimissiles allemand fâche Paris, in: Le Monde, 16./17. Oktober 2022.

46 Joachim Käppner und Paul-Anton Krüger: Für die Luftschlacht von übermorgen, in: Süddeutsche Zeitung, 18. November 2022.

47 Cécile Boutelet: La participation chinoise dans le port de Hambourg contestée, in: Le Monde, 23./24. Oktober 2022.

wollen – ungeachtet des jüngsten Machtzuwachses von Xi Jinping und dessen Weigerung, Russlands Ukraine-Krieg klar zu verurteilen.[48]

7. Der 60. Geburtstag des Elysée-Vertrags: Erneutes Bekenntnis zur europäischen Souveränität

All diese Irritationen zwischen Berlin und Paris sowie angebliche Terminengpässe hatten zur Verschiebung der turnusmäßigen deutsch-französischen Regierungskonsultationen geführt, die ursprünglich für Ende Oktober 2022 geplant waren. Sie wurden zum 60. Geburtstag des Elysée-Vertrags nachgeholt. Neben den beiden Kabinetten trafen sich am 22. Januar 2023 an der Pariser Sorbonne auch die Delegationen aus Bundestag und Assemblée Nationale, eine Innovation des 2019 erneuerten deutsch-französischen Freundschaftsvertrags, des Vertrags von Aachen. Ob dieses Jubiläum die Verstimmungen ausräumen konnte, bleibt abzuwarten, die Presseberichterstattung beiderseits des Rheins fiel skeptisch aus und reichte von einem pessimistischen »La locomotive toujours en panne« bis zu der milderen Einschätzung, dass der deutsch-französische Bilateralismus »[…] nicht tot, aber verblüht« sei.[49]

In ihren Reden hingegen sangen sowohl Scholz als auch Macron das hohe Lied der deutsch-französischen Freundschaft und der europäischen Souveränität. Der Bundeskanzler sprach von einem »souveränen Europa, so wie du, lieber Emmanuel, es vor gut fünf Jahren an dieser Stelle gefordert und skizziert hast. Dafür bin ich dir sehr dankbar«.[50] Erneut bekannte sich Scholz zu einem Verständnis von europäischer Souveränität, das ganz auf Linie Macrons liegt:

> Heute arbeiten wir Seite an Seite daran, Europas Souveränität zu stärken […] bei der Sicherung unserer Werte in der Welt, beim Schutz unserer Demokratie gegen autoritäre Kräfte, aber auch im Wettbewerb um moderne Technologien, bei der Sicherung von Rohstoffen,

48 Stéphane Lauer: À quoi joue l'Allemagne? in: Le Monde, 1./2. November 2022.

49 Philippe Ricard und Thomas Wieder: Paris-Berlin: la locomotive toujours en panne, in: Le Monde, 24. Januar 2023; Nicolas Richter: Macron und Scholz dürfen sich keine weitere Entfremdung leisten, in: Süddeutsche Zeitung, 22. Januar 2023.

50 Rede von Bundeskanzler Scholz anlässlich des 60. Jahrestages der Unterzeichnung des Élysée-Vertrages am 22. Januar 2023 in der Sorbonne, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-des-60-jahrestages-der-unterzeichnung-des-%C3%A9lys%C3%A9e-vertrages-am-22-januar-2023-in-der-sorbonne-2159840 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

bei der Energieversorgung oder in der Raumfahrt. Europäische Souveränität bedeutet gerade nicht, nationale Souveränität aufzugeben oder sie zu ersetzen, sondern, sie zu erhalten und zu stärken in einer sich rasant verändernden Welt.

Selbstredend sprach auch Emmanuel Macron über die europäische Souveränität.[51] Zum einen sah er sich bestätigt: »Ce projet de renforcement de la souveraineté européenne a pris la force d'une nécessité et d'une évidence pour tous« (Dieses Projekt der Stärkung der europäischen Souveränität hat sich zu einer für alle erkennbaren Notwendigkeit und Selbstverständlichkeit entwickelt). Deutschland und Frankreich müssten, zum zweiten, nun die Pioniere einer Neubegründung Europas werden, denn – so das pathetische Bild des Präsidenten – die beiden Staaten seien doch »zwei Seelen in einer Brust«.

Die Feierlichkeiten zum 60. Geburtstag des Elysée-Vertrags und das umfangreiche Arbeitsprogramm, das sich Paris und Berlin in einer gemeinsamen Erklärung zum Aufbau einer echten europäischen Souveränität verordnet haben,[52] werden die tradierten unterschiedlichen Zugänge in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht beenden. Berlin bleibt in diesen Politikfeldern eindeutig transatlantisch ausgerichtet und wird Macrons immer wieder artikulierte Forderung nach mehr strategischer Autonomie nicht mittragen. So hat der Krieg in der Ukraine eindeutig gezeigt, dass angesichts dieser Eskalation allein die NATO für die meisten europäischen Mitglieder als glaubhafter Sicherheitsgarant in Frage kommt. Doch unterschiedliche Zugänge zum transatlantischen NATO-Partner USA haben in den deutsch-französischen Beziehungen Tradition und konnten in der Vergangenheit so gestaltet werden, dass sie das Tandem nicht beschädigten. Dies muss nun auch Macron und Scholz gelingen. So werden beide mit ihren EU-Partnern den in den letzten Jahren eingeschlagenen Kurs einer Stärkung der GSVP weiter vorantreiben müssen, die als starker europäischer Pfeiler in der NATO fungieren kann. Die Souveränität der EU wird folglich ohne Macrons emblematischen Ruf nach einer »richtigen europäischen Armee« auskommen müssen.

51 Discours du Président de la République à l'occasion de la célébration du 60ème anniversaire du traité de l'Èlysée https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/01/22/celebration-du-60eme-anniversaire-du-traite-de-lelysee-a-la-sorbonne (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

52 Deutsch-französische Erklärung, 22. Januar 2023, abrufbar unter: https://at.ambafrance.org/Deutsch-franzosische-Erklarung-22-Januar-2023 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Doch jenseits der Sicherheits- und Verteidigungspolitik stehen die Zeichen der Zeit eindeutig auf der Stärkung der europäischen strategischen Souveränität. Das haben sowohl Scholz als auch Macron in ihren Festreden vom 22. Januar 2023 erneut und klar hervorgehoben. Auch die EU-27 hat sich nachweislich auf diesen Weg begeben (vgl. Punkt 5.2). So bleibt zu resümieren: Das neue Leitbild der europäischen strategischen Souveränität ist mehr als ein selbstbeschwörendes Zauberwort; es hat in der Tat das Potenzial, als belastbares Rollenkonzept für die EU zu fungieren. Dieses Potenzial gilt es weiterhin und möglichst noch verstärkt auszuschöpfen, Paris und Berlin zumindest scheinen ihre Freundschaft in den Dienst dieser übergeordneten Zielsetzung stellen zu wollen.