

# Anmerkungen zu europäischer Souveränität

Von Hans Kundnani

Europäische Souveränität hat Konjunktur. Das Konzept wird vor allem mit Frankreichs Präsident Emmanuel Macron verbunden, der es ins Zentrum seiner Vision für Europa und dessen Rolle in der Welt gerückt hat. Auch andere befürworten es – insbesondere, seit die Trump-Regierung das Atomabkommen mit Teheran aufgekündigt und neue Sanktionen gegen europäische Firmen verhängt hat, die weiterhin Handel mit Iran treiben. So überschrieb der damalige EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker 2018 seine Rede zur Lage der Union mit „Die Stunde der europäischen Souveränität“. Im Mai 2020 sprach sich Bundeskanzlerin Angela Merkel ebenfalls für eine „größere strategische Souveränität“ der EU aus.

Obwohl mittlerweile weit verbreitet, ist alles andere als klar, was damit eigentlich gemeint ist. Oftmals dient „europäische Souveränität“ lediglich als weiterer Begriff für ein starkes, geeintes Europa oder die vage Idee, dass Europa „sein Schicksal in die eigene Hand nehmen muss“ (wie Merkel einst im Truderinger Bierzelt sagte). Oft scheint er praktisch austauschbar mit „strategischer Autonomie“, jedoch liegt der Fokus meist eher bei wirtschaftlicher denn militärischer Macht. Man könnte also versucht sein, das Konzept einfach zu ignorieren. Doch tatsächlich zeigt die unklare Verwendung wichtige Probleme auf – besonders mit Blick auf die europäische Außenpolitik.

Die Idee der europäischen Souveränität basiert auf der Unterscheidung zwischen

zwei verschiedenen Definitionen von Souveränität in der internationalen Politik: einer engen, rechtlichen und einer weiten, strategischen. Im engeren, konventionellen Sinne sind alle Staaten souverän. In dieser rechtlichen Bedeutung wird Souveränität verletzt, wenn ein Staat einen anderen ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats angreift. Doch wenn das Konzept der Souveränität in diesem konventionellen Sinn verwendet wird, sind die sekundären Auswirkungen von US-Sanktionen schwerlich ein „massiver Angriff“ auf die Souveränität Europas, wie es der ehemalige schwedische Außenminister Carl Bildt behauptete. Sie sind lediglich Ausdruck der Macht eines Staates, der die Größe seines Marktes nutzt, um seine Interessen durchzusetzen.

## Ein Begriff der Illusionen

Jedoch glauben viele in Europa, dass der Souveränitätsbegriff illusionär gebraucht wird. Zwar mag ein Staat rechtlich in der Lage sein, über seine eigenen Gesetze zu bestimmen; praktisch aber ist er unfähig, sich den Zwängen der internationalen Politik zu widersetzen. Gerade Proeuropäer sind ja der Auffassung, dass kleine Staaten nicht wirklich souverän seien. Nur wer groß sei, könne wirklich souverän sein, argumentieren sie. In dieser Logik untergräbt europäische Integration die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten nicht. „Man hat nicht die Wahl zwischen nationaler und europäischer Souveränität“, schrieb Jean Pisani-Ferry, ein ehemaliger Berater Macrons, „sondern zwischen europäischer Souveränität und gar keiner.“

Diese weite Definition spiegelt ein Bestreben oder sogar eine Erwartung unter vielen Europäern wider, dass man so mächtig sein sollte wie China und die Vereinigten Staaten – eine Art dritter Pol in einer multipolaren Welt. Jedoch erschöpft sich dieses Konzept von Souveränität tendenziell im Konzept der Macht: souverän zu sein heißt mächtig zu sein. Und es setzt der Souveränität eine hohe Hürde: Wenn selbst große Staaten wie Deutschland, Frankreich oder das Vereinigte Königreich allein nicht souverän sind, dann gibt

es weltweit nur eine Handvoll souveräner Staaten. Ist eine solche Definition von Souveränität wirklich aussagekräftig?

Wenn Souveränität von Größe abhängt und Europa in diesem weiten Sinne souverän werden würde und daher in der Lage wäre, sich vor Souveränitätsverletzungen wie den sekundären Auswirkungen von US-Sanktionen zu schützen, bedeutet dies per definitionem auch, dass Europa die Souveränität anderer kleiner Staaten verletzen wird. Schon lange ist die EU in der Lage, Staaten in ihrer Nachbarschaft ihren Willen aufzuzwingen – zum Beispiel durch Auflagen, mit denen sie Beitrittsländer umformt.

Verfechter der Idee europäischer Souveränität schwanken oftmals zwischen der engeren und der weiteren Definition, je nachdem, welche ihnen gerade nützlich ist. Geht es um den Umgang der EU mit ihrer Nachbarschaft, insbesondere Beitrittskandidaten oder Staaten, die Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind – also schwächeren Staaten –, nutzen sie die engere, rechtliche Definition. Geht es dagegen um die Beziehungen der EU zu Großmächten wie China und den USA – also mächtigeren Staaten –, nutzen sie die weitere, strategische Definition von Souveränität. Kurz gesagt: Proeuropäer wollen beides haben.

Es gibt aber ein noch schwerwiegenderes Problem mit der Idee der europäischen Souveränität. Bisher wurde das Konzept in Bezug auf internationale Politik diskutiert. Aber es gibt auch eine innenpolitische Dimension der Souveränität – also die Frage, wer innerhalb von Staaten die Macht hat. Bei dieser Dimension fehlen Diskussionen zur europäischen Souveränität völlig. Proeuropäer wollen, dass Europa als Ganzes im Verhältnis zu anderen Mächten einflussreich ist. Doch sagt das Konzept der europäischen Souveränität wenig

über die Macht innerhalb Europas. Anders ausgedrückt: Wer genau ist der Souverän eines souveränen Europas?

Das Konzept konzentriert sich auf Staatssouveränität – oder, weil die EU kein wirklicher Staat ist, quasistaatliche Souveränität – und nicht auf Volkssouveränität. Angetrieben wird das Konzept von außenpolitischen Eliten, die ein handlungsfähiges Europa anstreben und daher die Kompetenzen einer europäischen Exekutive ausweiten wollen. Jedoch wird die Legitimität dieser exekutiven Gewalt wenig diskutiert – also die Frage, ob sie den Willen der Bürgerinnen und Bürger Europas ausdrückt. Tatsächlich fehlen die Europäer in der Diskussion über europäische Souveränität fast vollständig. Ob sie eine europäische Souveränität überhaupt wollen, ist alles andere als klar.

Vergleicht man die kontinentaleuropäische Debatte mit der parallelen Debatte im Vereinigten Königreich in den vier Jahren seit dem Brexit-Referendum im Juni 2016, ist dieses Fehlen einer inneren Dimension von Souveränität besonders verblüffend. In der britischen Debatte ging es praktisch ausschließlich um Volkssouveränität und ihre Bedeutung. Tatsächlich ist dies einer der Gründe, warum „Remainer“ so frustriert über den Brexit und die Debatte darüber sind: Fragen zur Stellung Großbritanniens in der Welt waren völlig marginal. Durch den Fokus auf Fragen der Volkssouveränität erscheint es ihnen, als hätte Großbritannien sein traditionelles strategisches Denken aufgegeben.

Die Existenz dieser zwei Debatten – die eine über (quasi-)staatliche Souveränität und die andere über Volkssouveränität – veranschaulicht, dass europäische Staaten einem gegenläufigen Druck ausgesetzt sind. Es gibt einen „Top-down“-Druck, der die Europäer drängt, eine größere Einheit zu bilden; es ist dieser Druck, der diejenigen antreibt, die für europäische Souveränität werben. Doch es gibt auch einen „Bottom-up“-Druck, der die Europäer bewegt, kleinere Einheiten zu bilden. Letztlich müssen die Europäer einen Ausgleich zwischen beiden finden. Soll dies gelingen, dann müssen die Fragen zur europäischen Macht weit enger mit Debatten über die Demokratie in der EU verbunden werden.

Übersetzung aus dem Englischen: Kai Schnier



**Hans Kundnani**

ist Senior Fellow des Europa-Programms von Chatham House in London.