

**Daniela Schwarzer**

# Europäische Souveränität

Kommentar zu den Ergebnissen  
der Umfrage in Deutschland

**EUROPA**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

## DER BEGRIFF DER »EUROPÄISCHEN SOUVERÄNITÄT« IN DER DEUTSCHEN DEBATTE

Im Kontext einer intensivierten Diskussion über die internationale Rolle der Europäischen Union machte die Bundesregierung das Konzept der Europäischen Souveränität zu einem der Leitbegriffe der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020. Damit bekam der Begriff, der in Deutschland bei weitem überdurchschnittlich positiv bewertet ist, einen zentralen Stellenwert in der europapolitischen Kommunikation der Bundesregierung – im Inneren Deutschlands, wie auch nach außen gegenüber den 26 anderen EU-Staaten.

Ein Beispiel für die zentrale Rolle des Begriffs stellt die Rede von Außenminister Heiko Maas<sup>1</sup> in Paris am 31. August 2020 bei der französischen Botschafterkonferenz dar. Zunächst übernahm er die von seinem Amtskollegen Jean-Yves Le Drian angebotene Definition auf – nämlich, dass »Europäische Souveränität meine, frei seine eigenen Entscheidungen zu treffen und frei seine Werte durchzusetzen«. Doch danach ordnete er sofort ein: Es gehe nicht um den Verzicht nationaler Souveränität zu Gunsten eines europäischen Superstaats, sondern darum, europäische Handlungsfähigkeit zu schaffen, um die Souveränität von Nationalstaaten zu erhalten.

## NATIONALE UND EUROPÄISCHE SOUVERÄNITÄT UND HANDLUNGSFÄHIGKEIT

An der Wahl und am Umgang mit dem Begriff der Europäischen Souveränität zeigen sich zwei grundlegende Züge der deutschen Herangehensweise an die Weiterentwicklung der Europäischen Union. Zum einen versucht deutsche Europapolitik traditionell, innere Spannungen in der EU zu entschärfen und Kompromisse zu bilden. Mit aus diesem Grund hat sich Deutschland mit der Wahl des Konzepts der »Europäischen Souveränität« für seine EU-Ratspräsidentschaft von der Idee der »Strategischen Autonomie« vorsichtig abgesetzt.

Das Ziel, strategische Autonomie zu entwickeln, hatte sich die EU in der europäischen »Globalen Strategie« von 2016 gesetzt. Zuvor war der Begriff in Schlussfolgerungen des Europäischen Rats verwendet worden. Es trat in der innereuropäischen Diskussion in den Vordergrund, als US-Präsident Donald Trump den politischen und wirtschaftlichen Druck auf die EU Schritt für Schritt erhöhte. Die Europäische Kommission, geführt von Ursula von der Leyen, bezeichnet sich selbst in diesem Zusammenhang und auch mit Blick auf die globalen Machtverschiebungen und den systemischen Wettbewerb mit China als »geopolitische Kommission«.

In diesem Kontext, in dem politisch klar etabliert war, dass der internationale Druck auf die EU und damit die Notwendigkeit, ihre internationale Rolle weiterzuentwickeln, steige, trat die bereits seit Jahren verankerte Idee der strategischen Autono-

<sup>1</sup> <https://www.france-allemande.fr/Rede-von-Aussenminister-Heiko-Maas-anlasslich-der-Konferenz-der.html>

mie stärker in den Vordergrund. Doch innerhalb der EU kam es zu einer intensiven Diskussion und Sorge, dass US-Präsident Donald Trump die innereuropäische Diskussion als Grund für eine Abkehr von Europa und eine Lösung von den transatlantischen Sicherheitsgarantien nutzen könnte. Deutschland räumte diesen Sorgen, die vor allem Polen, die Balten und andere mittel- und osteuropäische Staaten artikulierten, einen vergleichsweise hohen Stellenwert ein, auch weil Deutschland über Jahrzehnte seine eigene Verteidigungspolitik auf dieser Basis entwickelt hatte.

Daher ist es zweitens Teil der deutschen Herangehensweise, mit möglichen europäischen Integrationsschritten die transatlantischen Beziehungen nicht etwa zu schwächen. In der deutschen Diskussion tauchen daher systematisch Überlegungen auf, wie das Ziel europäischer Souveränität in den Einklang mit den transatlantischen Beziehungen gebracht werden und als Instrument verwendet werden kann, die transatlantische Partnerschaft sogar noch zu verbessern. Ein Beispiel dafür ist die strukturierte Verteidigungszusammenarbeit »PESCO«, die von vorneherein aus deutscher Sicht als Beitrag zu Stärkung der Nato verstanden wurde.

In der Diskussion um Europäische Souveränität ist daher die deutsche Haltung eindeutig: Ein souveränes Europa sollte fest eingebunden sein in die transatlantische Partnerschaft. Es geht nicht um Entkopplung, sondern um Wege, die EU zu stärken und sie dabei zu einem attraktiveren und verlässlicheren Partner für die USA zu machen. Interessant ist in diesem Zusammenhang das Meinungsbild der Umfrage: Immerhin 21 Prozent der befragten Deutschen betonen, dass das Machstreben der USA ein Grund sei, die europäische Souveränität zu stärken. Das sind 4 Prozent mehr als im Durchschnitt der Umfrage und immerhin 7 Prozent mehr als in Frankreich. Zweifelsohne hat hierzu der Druck der Trumpjahre beigetragen. Die Bundesrepublik geriet in den Fokus des US-Präsidenten, der sie massiv für zu geringe Verteidigungsausgaben kritisierte und den wirtschaftlichen Druck erhöhte, da er die Reduzierung des US-amerikanischen Außenhandelsdefizits stark in den Vordergrund rückte. In der deutschen Bevölkerung hatte die Skepsis gegenüber den USA aber bereits vorher stark zugenommen, unter anderem durch den Irakkrieg und durch die sogenannte NSA-Affäre, als US-Geheimdienste die Handys führender Politiker mehrerer EU-Staaten abhörten, so auch das der deutschen Bundeskanzlerin Merkel. In der Bevölkerung zeichnete sich daher schon länger ein sinkendes Vertrauen in die USA ab, auf das mit der europäischen Souveränitätsdiskussion eine politische Antwort gegeben wird.

Die europäischen Initiativen im zweiten Halbjahr 2020, die unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zu einem souveränen Europa beitragen sollten, wurden jedoch in keiner Weise als Alternative zu, sondern als Maßnahme zur Stärkung der EU im transatlantischen Verhältnis und insbesondere in der Verteidigungsallianz Nato positioniert. Hierzu gehört beispielsweise der »Strategische Kompass« – ein Dokument, dass die gesamteuropäische Sicherheitslage in den Blick nimmt und eine wichtige Grundlage für eine europäische Diskussion um notwendige Fähigkeiten sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich wird. Die europäischen Unterschiede sind auch hier interessant – egal ob dies unter der Überschrift der europäischen

Souveränität oder europäischen Autonomie geschieht. Die Perspektiven variieren sehr stark, geographisch zwischen Ost und Süd, inhaltlich zwischen Fragen harter Sicherheit, hybrider Bedrohungen, Migration und auch Wirtschaftsfragen. Entsprechend wird in der deutschen Diskussion der europäische Souveränitätsbegriff sehr weit gefasst: von Sicherheit bis Wirtschaft, von der Möglichkeit eigenständiger Entscheidungen im akuten Fall bis zu Fragen der längerfristigen Kooperation. Dies hat sich auch im Bundestagswahlkampf 2021 gezeigt: die gemäßigten Parteien haben alle anerkannt, dass in einer veränderten Weltlage ein entscheidungs- und handlungsfähiges Europa, entsprechend der Formulierung von Außenminister Maas, ein Ziel und ein Instrument deutscher Außenpolitik sein sollte. Der inhaltliche Fokus variiert in dem Zusammenhang mit der jeweiligen Schwerpunktsetzung der Partei, bei den Grünen etwa stand Europas Rolle in der internationalen Klimapolitik stärker im Vordergrund.

## LANDESSPEZIFISCHE UNTERSCHIEDE IN DER WAHRNEHMUNG DES BEGRIFFS

Der Begriff der Souveränität wird in Deutschland von 31 Prozent der Befragten für modern gehalten, 9 Prozent sehen ihn als veraltet an. Dies deckt sich in etwa mit den Werten in Polen, Lettland, Schweden. Mehr als die Hälfte hat allerdings keine Meinung zu dieser Frage, was illustriert, wie schwer ist, an außen- und europapolitischen Konzepten in nationalen Öffentlichkeiten Interesse und Gehör zu finden. Es ist wenig überraschend, dass die Begriffe – trotz der verstärkten Europakommunikation seitens der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – nicht greifbar sind. Die Diskussion um Ziele und Wege eines selbstbestimmteren Europas spielt sich weiterhin vor allem in Experten- und Politikkreisen ab.

Das eher moderne Bild der Souveränität, das in Deutschland bei den Befragten vorherrscht, mag sich daraus erklären, dass sie spontan die positiv konnotierten Begriffe »Unabhängigkeit« und »Freiheit« damit verbinden. Interessant ist der Vergleich zu Frankreich, wo »Europäische Souveränität« von 12 Prozent der Befragten für modern gehalten wird, während 49 Prozent ihn für veraltet halten. In Frankreich wird er von 30 Prozent der Befragten der politischen Rechten zugeordnet, wobei möglicherweise die Nähe zum Begriff »souveränistisch« sowohl zu dieser Assoziation mit der Rechten, mit Nationalismus als auch für einige zu einer negativen Konnotation beiträgt. Eine vergleichbare politische Einordnung des Begriffs gibt es in Deutschland nicht, nur 8 Prozent verknüpfen ihn mit links und rechts.

## NATIONALE UND EUROPÄISCHE SOUVERÄNITÄT IM ZUSAMMENHANG

Aus Sicht der deutschen Befragten geht der Wunsch nach einer Stärkung der europäischen Souveränität (83 %) Hand in Hand mit dem Wunsch nach der Stärkung nationaler Souveränität (84 %). Diese Werte zeigen deutlich, dass eine große Mehrheit der Befragten Deutschlands nationale Souveränität gemeinsam mit der europäischen stärken will. Das ist kein Widerspruch, definiert man nationale Souveränität als Möglichkeit,

Entscheidungen frei und unabhängig zu fällen. Es ist wichtig, anzuerkennen, dass die Mitgliedstaaten in vielen Bereichen de facto bereits einen Teil ihrer nationalen Souveränität verloren haben, durch internationale Entwicklungen oder auch Integrationsschritte in anderen Bereichen. Ist dies der Fall, bietet eine Vertiefung der Zusammenarbeit bzw. der Integration die Chance, gemeinsam Handlungsfähigkeit zurück zu gewinnen.

In der deutschen Diskussion ist der Umgang mit dem Souveränitätsbegriff aus der Geschichte heraus ein viel zurückhaltenderer als etwa in Großbritannien oder Frankreich. Dies ist zum einen Teil dem bewussten und vorsichtigen Umgang mit Deutschlands verheerender Politik während des Dritten Reiches und des Zweiten Weltkriegs zuzuschreiben. Zum zweiten hat Deutschland in der Nachkriegszeit aufgrund des Besatzungsstatus Jahrzehnte ohne volle nationale Souveränität existiert. Diese beiden Faktoren waren prägend für die Entwicklung der außen- und europapolitischen Kultur und des entsprechenden Diskurses in der Bundesrepublik. So unterscheidet sich die Art und Weise, wie Politiker über Deutschlands internationale Rolle sprechen, fundamental von derjenigen etwa in Frankreich. Deutschlands internationale Rolle wird und wurde konsequent durch das doppelte Prisma der Europäischen Union und der transatlantischen Allianz Nato gedacht. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass die Befragten in der Umfrage eine Entwicklung der nationalen als auch der europäischen Souveränität als parallele Prozesse sehen.

Hinzu kommt das tiefe Verständnis der Bedeutung der Einbindung in die Europäische Union, denn wie kaum ein anderer Mitgliedstaat hat Deutschland von der Offenheit und Vernetzung, die etwa der Binnenmarkt bietet, profitiert. Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, dass eine stärkere europäische Zusammenarbeit deutlich mehr dazu beitragen kann, dass Deutschland und andere Mitgliedstaaten gemeinsam wieder handlungsfähig werden, als wenn dies jeder für sich tun würde. Das betrifft die verschiedensten Politikfelder, nicht nur die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Auch in Fragen der Eurozone gilt das Argument: Die Ausübung nationaler Souveränität ist aufgrund der Vergemeinschaftung einzelner Politikfelder und der internationalen Entwicklungen bereits verloren gegangen. So können beispielsweise Regierungen in einer Währungsunion mit integrierter Geldpolitik makroökonomische Entwicklungen ohne gemeinsame Haushaltspolitik nur noch bedingt bestimmen. Arbeitet man in diesem Bereich stärker zusammen oder schafft gar wirkungsvolle haushaltspolitische Instrumente, wie mit dem Europäischen Wiederaufbaufonds im Sommer 2020 im Zuge der COVID-19-Krise geschehen, heißt dies, dass Regierungen Handlungsfähigkeit, die vorher verloren war, gemeinsam wiedergewinnen.

Interessant ist, dass die osteuropäischen Staaten sich durch hohe Zustimmung zum Konzept der Europäischen Souveränität auszeichnen und besonders, dass sich etwa die öffentliche Meinung in Polen gegen die politische Rhetorik der aktuellen PiS-Regierung zu entwickeln scheint. Diese betont besonders stark die Notwendigkeit, nationale Souveränität innerhalb der Europäischen Union vor weiteren Integrationsschritten bzw. Übergriffen aus Brüssel zu schützen bzw. sogar wiederzugewinnen. In einige Staaten in Osteuropa bzw. im Baltikum dürfte die Bedrohungswahrnehmung durch Russland als klassi-

schs Sicherheitsrisiko sowie hybride Bedrohung im Lande ein Grund dafür sein, warum europäische Souveränität starke Unterstützung findet.

## AUF DEM WEG ZU EINEM GEOPOLITISCHEN UND GEOÖKONOMISCHEN EUROPA

Aus den unterschiedlichen Bewertungen des Konzepts der Europäischen Souveränität lassen sich kaum Schlussfolgerungen für eine grundlegende Reform der EU ableiten. An den Ergebnissen zeigen sich vielmehr Unterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich der am häufigsten genutzten Rhetorik, insbesondere hinsichtlich der unterschiedlichen Betonung von Europäischer Souveränität und dem in offiziellen Dokumenten seit gut zehn Jahren genutzten Begriff der Strategischen Autonomie. Hinzu kommen die sehr unterschiedlichen historischen Bezüge des Souveränitätsbegriffs, die unterschiedliche Offenheit in der Diskussion zulassen, inwiefern europäische Souveränität in Konkurrenz oder in Unterstützung nationaler Souveränität steht.

Interessant für die Weiterentwicklung der EU ist die eher generelle Aussage von 73 Prozent der Befragten, dass die europäische Souveränität gestärkt werden sollte: die EU wird also als relevanter Akteur gesehen, der unabhängig entscheiden kann und die Möglichkeit hat, Entscheidungen wirksam umzusetzen. Daraus kann man ableiten, dass die EU handlungsfähiger werden sollte. Die Umfrage weist darauf hin, dass dies aus Sicht der Befragten in vielen Bereichen geschehen sollte, etwa in der Wirtschaftspolitik, der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber unter dem Eindruck der COVID-19-Krise auch in der Gesundheitspolitik.

In den vergangenen Jahren hat sich die Diskussion um europäische Souveränität sehr verbreitert, heute wird der Fokus im politischen Diskurs neben den klassischen Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehr stark auf Technologie und Digitalisierung, Wirtschaftsfragen oder, vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise, auch auf die Versorgungssicherheit im Gesundheitsbereich gelegt.

In der Umfrage spiegelt sich diese breite Diskussion an den genannten Prioritäten: prosperierende Wirtschaft (69 %), gemeinsame Sicherheit und Verteidigung (67 %), eigene europäische Produktion bei Gesundheit und Nahrung (65 %), Verteidigung europäischer Werte (61 %). Diese Antworten reflektieren zum einen eine realistische Einschätzung, dass die Europäische Union in vielen, nach außen gerichteten Politikfeldern, mehr tun muss, um ihre Interessen zu schützen, ihre Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit zu bewahren bzw. auszubauen. Die Vielzahl der genannten Politikbereiche zeigt, dass die Bevölkerung sich umfassend herausgefordert fühlt und die EU als relevanter Handlungsrahmen gesehen wird, auch in Feldern, in denen die Zusammenarbeit bislang vor allem intergouvernemental organisiert ist, wie etwa im Bereich der Sicherheit und Verteidigung. Der Anspruch, den unter anderem Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und der Hohe Beauftragte der EU, Josep Borell, formuliert haben, nämlich nicht Spielball in den geopolitischen Auseinandersetzungen zu sein, sondern selbst als gestaltender Akteur aufzutreten, findet dabei große

Unterstützung. Die starke Betonung, dass es bei alledem gilt, europäische Werte zu verteidigen (61 %), ist dabei eine wichtige Anerkennung der Realität. Die Europäische Union muss sich in einer Welt des Systemkonflikts behaupten, zwischen liberalen Demokratien und einer zunehmenden Zahl autoritären Regimen.

Betrachtet man die inhaltlichen Prioritäten, die für die Erlangung europäischer Souveränität genannt werden, wird eines besonders deutlich: Es geht hier zunächst einmal um die Freiheit, seine eigenen Entscheidungen zu fällen, also den Einfluss von außen darauf einzudämmen. Die Beschränkungen der eigenen Gestaltungsfreiheit können aber auch im Inneren der Europäischen Union liegen. Innere Stärke in all den genannten Bereichen ist die Voraussetzung dafür, nach außen hin souverän als Europäer auftreten zu können. Das bedeutet auch: Die Agenda zur Stärkung europäischer Souveränität ist bei weitem keine vor allem nach außen gerichtete. Es geht auch und gerade darum zunächst im Inneren zu konsolidieren, enger zusammenzuführen und zu stärken. Letzteres betrifft auch den Bereich der europäischen Werte und grundlegenden Prinzipien. Gelingt es der EU und ihren Mitgliedstaaten nicht, grundlegenden Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Inneren zu schützen, wird sie diese Werte auch nach Außen schwer verteidigen können und die Wirksamkeit der nationalen und europäischen wertebasierten Außenpolitik verringern.

## EIN KLARER AUFTRAG AN DIE POLITIK

In der Umfrage nennen die befragten Personen als wichtigste Gründe für die Stärkung europäischer Souveränität die wachsende Terrorismusgefahr, den Klimawandel sowie Gesundheitsbedrohungen. Es zeigt sich, dass sich die Bevölkerung in ihrer Sicherheit im weiten Sinne gefährdet sieht, Gefahrenabwehr steht vor Gestaltungsanspruch.

Die prioritär genannten Risiken sind transnationaler Natur, die grenzüberschreitende Antworten erfordert. Darauf kann die Europäische Union besser antworten als einzelne Mitgliedstaaten allein. Das gilt innerhalb der EU ebenso, wie im internationalen Rahmen: Die EU kann sich auf globaler Ebene dafür einzusetzen, dass angemessene Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Herausforderung ergriffen werden. Dieses Stimmungsbild in der Bevölkerung stärkt die Bemühungen der EU, die immer wieder an nationalen Beharrungskräften scheitern, selbst eine größere internationale Rolle einzunehmen.

Der Begriff der Europäischen Souveränität lässt sich im nationalen und europäischen Kontext gut einsetzen, formuliert er doch einen legitimen und nach vorne gerichteten Gestaltungsanspruch. Dieser muss sich, um wirksam zu sein, angesichts der internationalen Lage und des sich wandelnden Risikoumfelds, nach innen wie nach außen richten.

Der Begriff der Europäischen Souveränität dürfte dabei innerhalb der Europäischen Union weniger polarisieren, als der Begriff der strategischen Autonomie. Im Rahmen der weiteren Entwicklung dieser Debatte ist es sehr wichtig, den Fokus sehr konkret darauf zu richten, wie die Europäische Union Handlungsfähigkeit entwickelt kann. Denn die Umfrage zeigt, dass die Erwartungen der Bevölkerung ausgeprägt sind und sie Gefährdungen wahrnehmen, auf die sie Antworten erwarten. Eine Steigerung der europäischen Handlungsfähigkeit erfordert mindestens dreierlei: die Fähigkeit, sich auf politische Prioritäten zu einigen, entsprechende Umsetzungsentscheidungen zu fällen und die Ressourcenausstattung, um sie wirksam implementieren zu können. Angesichts des internationalen und internen Drucks, dem die EU gegenübersteht, ist schnelles und wirksames Handeln wünschenswert. Dies würde der Bevölkerung, die in der Umfrage durchaus hohe Erwartungen formuliert, zeigen, dass die Europäische Union im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger liefern kann.

---

### ÜBER DIE AUTORIN

**Prof. Dr. Daniela Schwarzer** leitet seit Mai 2021 die Open Society Foundations in Europa und Eurasien. Sie berät regelmäßig deutsche und europäische Entscheiderinnen und Entscheider in Politik und Wirtschaft. Seit 2020 ist sie Sonderberaterin des EU-Außenbeauftragten Josep Borrell.

### IMPRESSUM

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021  
Referat Globale und Europäische Politik  
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Deutschland

Verantwortlich für diese Publikation in der Friedrich-Ebert-Stiftung:  
Dr. Ralf Hexel | Europäische Integration / Souveränes Europa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.