

SWR2 Wissen: Aula

Europäische Souveränität

Ein Schlüsselbegriff für die Europa-Debatte

Von Felix Heidenreich

Sendung: Sonntag, 19. Mai 2019, 8.30 Uhr

Redaktion: Ralf Caspary

Produktion: SWR 2018

Europa scheint von einer Krise in die nächste zu stolpern. Glaubt man dem französischen Präsident Macron, könnte eine sogenannte "europäische Souveränität" Europas Probleme lösen. Hat Macron Recht?

Bitte beachten Sie:

Das Manuskript ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers bzw. des SWR.

Anmoderation:

Mit dem Thema: „Europäische Souveränität - ein Schlüsselbegriff der Europa-Debatte“.

Es gibt viele Stimmen im Vorfeld der Europa-Wahlen, die sagen, Europa dürfe erstens nicht in seine Einzelteile zerfallen und Chaos erzeugen, Europa dürfe zweitens nicht einfach ein Spielball der USA und China werden. Und genau hier kommt das Konzept einer neuen politischen Souveränität ins Spiel, die besonders Macron favorisiert.

Der Politikwissenschaftler Dr. Felix Heidenreich zeigt im Folgenden, warum dieses Konzept wichtig ist für die Zukunft Europas:

Felix Heidenreich:

„Europa am Scheideweg“ – nach einem beliebten Scherz ist dieser Titel für Publikationen oder Veranstaltungen zur europäischen Integration seit 30 Jahren immer aktuell. Der Prozess der europäischen Integration scheint in der Tat von

Weggabelung zu Weggabelung, von Krise zu Krise zu stolpern. Dennoch verdichten sich momentan die Probleme auf dramatische Weise. Die Wahlen zum Europäischen Parlament bündeln eine Debatte über die Grundlagen und Ziele der europäischen Integration, die neue Polarisierungen zu produzieren droht. Kann man dieser Polarisierung durch Versachlichung der Debatte entgegenzutreten?

Bisweilen trägt eine präzise Problembeschreibung dazu bei, die politische Auseinandersetzung in produktivere Bahnen zu lenken. Dies will ich im Folgenden versuchen, indem ich dem Begriff der „europäischen Souveränität“ nachgehe, den Emmanuel Macron prominent gemacht hat. Dazu werde ich zunächst versuchen, eine möglichst präzise Rekonstruktion der zwei entscheidenden Positionen zur europäischen Integration zu liefern, dann Macrons Antwort in diesem Debattenfeld verorten und im dritten Schritt zu zeigen versuchen, welche weitreichenden Fragen der Begriff der „europäischen Souveränität“ aufwirft.

Ein Lagebild

In der Selbstwahrnehmung europäischer Gesellschaften vollzieht sich seit einigen Jahren ein fundamentaler Wandel. Über Jahrzehnte schien die Abhängigkeit von US-amerikanischer Militärpräsenz unproblematisch, Russland wurde als halbwegs verlässlicher Partner imaginiert und Afrika schien weit weg zu sein. Doch nun ist alles anders. Die Vorstellung einer „westlichen Wertegemeinschaft“ bröckelt unter den Schlägen Donald Trumps, der seinen Botschafter in Berlin auftreten lässt wie einen Präfekten des Römischen Reiches. Nicht erst die Annexion der Krim und Russlands Aktivitäten in Syrien zeigen Putin als eiskalten Machtpolitiker. Die russische Regierung hat die Zerschlagung der EU zum Ziel erklärt und finanziert populistische Bewegungen in der EU, ja die russische Regierung scheint bis in die Bundestagsfraktion der AfD Einfluss zu nehmen. Die Volksrepublik China wiederum strebt auf dem Balkan, in Griechenland, aber auch in den europäischen High-Tech-Firmen durch Investitionen nach Einfluss. Afrika ist durch die anhaltende Migration plötzlich ganz nah an Europa gerückt. Und das Drama um den Brexit führt nicht nur das Unterhaus in London, sondern auch die EU in Brüssel als dysfunktionale Gebilde vor. Kurzum: Die kleinen verstreuten Staaten auf dem europäischen Kap drohen zum Spielball größerer Mächte oder globaler Trends zu werden. Die EU als Institutionengefüge wirkt angesichts dieser Herausforderungen hilflos, gefangen in einem reaktiven Modus, in dem man auf nächtlichen Krisengipfeln versucht, das jeweils aktuell Schlimmste zu verhindern.

Die EU durchschreitet folglich ein Tal der Tränen. Der Integrationsprozess scheint eine Phase zu erreichen, in der ungelöste strukturelle Fragen nicht mehr vertragen werden können. Doch auch am untersten Punkt des Tales gibt es keinen Konsens über den einzuschlagenden Weg. Die Alternative lautet: vorwärts oder rückwärts. *Zurück* zum vollends souveränen Nationalstaat wollen nicht nur die Brexiteers in Großbritannien. Auch für die nationalistischen und populistischen Strömungen in Europa stellt die EU nur das Instrument eines weiteren Angriffs auf die demokratische Selbstbestimmung dar. Im undurchsichtigen Ineinander einer europäischen Multi-Level-Governance verschwindet nach dieser Interpretation die Zurechenbarkeit von Entscheidungen. In der EU lasse sich niemand wirklich abwählen und daher sei das ganze Gebilde nichts anderes als ein expertokratisches Monstrum zur Durchsetzung einer neoliberalen und multikulturellen Agenda. *Souveränität*, so die Populisten und Nationalisten, sei letztlich nur auf der Ebene von Nationalstaaten zu haben, demokratische Autonomie und Nationalstaat seien daher

untrennbar verbunden. Insofern die EU die Letztentscheidungskompetenz des Nationalstaats in Frage stelle, werde sie zum Mechanismus zur Aushebelung der Demokratie, zum Symbol der Postdemokratie. Der britische Wunsch „to take back control“, der im Brexit-Votum seinen Ausdruck fand, ist aus dieser Sicht nur eine logisch unvermeidliche Konsequenz.

Die Gegenthese liegt als maßstabsgetreue Spiegelung auf der Hand: Die EU ist nach einer zweiten Weltsicht nicht die Mutter aller Probleme, sondern die Tochter aller ernsthaften Lösungsversuche. Diese zweite These lautet, dass die EU die demokratische Souveränität der europäischen Bürgerinnen und Bürger nicht ersetzt oder aushöhlt, sondern umgekehrt gerade sichert und fortentwickelt. Die Nationalstaaten alleine, so das zweite Lager, seien gar nicht mehr in der Lage, den großen Spielern – USA, Russland, China, den Internet-Giganten oder den „institutionellen Anlegern“ der globalen Finanzmärkte – auf Augenhöhe zu begegnen. „Control“, Steuerungsfähigkeit, Selbstbestimmung, so die Schlussfolgerung, wird man nur auf der Ebene der EU herstellen. Länder wie Norwegen oder die Schweiz gelten aus dieser Perspektive als Beispiele für eine zwar symbolisch inszenierte, aber de facto kaum noch vorhandene Souveränität: Weder kann sich die Schweiz einen unkontrolliert freien Wechselkurs zum Euro erlauben, noch die Freizügigkeit von EU-Bürgern wirksam einschränken oder sich dem Normensystem der EU erfolgreich entziehen. Entsprechend düster sehen aus dieser Perspektive die Zukunftsaussichten für das Vereinigte Königreich aus.

Aus den beiden Beschreibungen ergeben sich völlig gegenläufige Zukunftsszenarien für die EU. Aus der ersten Beschreibung folgt die Notwendigkeit eines Rückbaus der EU zu einem Staatenbund, bei dem das letzte Wort – zum Beispiel zu Fragen der Migration – bei den Nationalstaaten verbleibt. Gerade in jenen Ländern, in denen die Nationalstaatsbildung und die Demokratisierung direkt verkoppelt waren, ist die Präferenz für dieses Modell dominant. In Polen und Ungarn sind es eben nicht nur die rechtsextremen Nationalisten, die auf einer nationalen Steuerung von Migration beharren. In vielen dieser Länder ist zudem nicht so sehr die *Immigration* ein Problem als vielmehr die *Emigration*. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU bedeutet hier eben auch, dass immer mehr junge Leute einfach gehen und dann fehlen.

Aus der zweiten Beschreibung folgt hingegen die Notwendigkeit einer weitergehenden europäischen Integration, vom Staatenbund über den „Staatenverbund“ zum Bundesstaat. Zumindest perspektivisch stehen dann die „Vereinigten Staaten von Europa“ oder die „Europäische Republik“ am Horizont. Vielleicht wird diese „ever closer Union“ auch anders genannt, vielleicht weniger zentralistisch gewünscht und kulturell vielfältiger als die USA imaginiert. Letztlich würde sie jedoch bedeuten, dass die EU eine echte politische Gemeinschaft bildet – und „europäische Souveränität“ ausübt.

Dies ist die entscheidende Konfliktlinie, die sich jetzt, im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament abzeichnet. An diesen beiden Polen richten sich wie Magnetenadeln alle Debatten zur EU, auch in Deutschland, aus.

Die EU im Zwischenreich

Es lohnt indes, zunächst einen Schritt zurückzutreten und einen Konsens beider Positionen zu markieren: Sowohl die „Souveränisten“, Nationalisten und Populisten

als auch die Befürworter einer weitergehenden Integration sind sich darin einig, dass der Status quo nicht mehr haltbar ist. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags hatte man gehofft, die Frage nach dem Charakter der EU – Staatenbund oder Bundesstaat – einfach unentschieden lassen zu können. Das seltsame Wort „Staatenverbund“ drückt genau diesen Zwischenstatus aus. Gerade in Deutschland, wo man mit dem Provisorium des „Grundgesetzes“, das ja formal keine Verfassung darstellt, gute Erfahrungen gemacht hatte, dominierte die Hoffnung, dass so manche Notlösung sich als tragbar erweisen könnte.

Doch nicht erst der Brexit hat gezeigt, dass die Spannungen und Unklarheiten in der EU nun ein Maß erreichen, das gefährlich wird. Man könnte dies an zahllosen Beispielen vorführen. Das einfachste ist wohl die Frage der EU-Staatsbürgerschaft. Ein EU-Pass impliziert Rechtsansprüche – in der ganzen EU. Was aber passiert, wenn diese Rechte von einzelnen EU-Staaten nach Gutdünken vergeben werden können? Dann entsteht ein florierender Handel, bei dem europäische Kleinstaaten ihre Pässe an reiche Russen, Saudis oder Aserbaidschaner verkaufen – die damit das Niederlassungsrecht in der gesamten EU erhalten, Immobilien kaufen können und alle Privilegien der EU-Staatsbürgerschaft genießen. Mit anderen Worten: Es werden Rechte verkauft, die für andere Kosten verursachen.

Daran wird eine grundlegende Fehlarchitektur erkennbar: Ein Staat kann nicht Rechtsansprüche eines anderen Staates verkaufen. Dieses Problem ist seit Jahren erkannt, aber eine Lösung scheint in weiter Ferne zu liegen: Staatsbürgerschaften zu vergeben, ist das souveräne Recht eines jeden Staates. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die EU auf viele Beobachter, nicht nur in Großbritannien oder der Schweiz, wie ein Tollhaus wirkt, wenn diese lesen, dass allein Zypern Milliarden mit dem Verkauf von Staatsangehörigkeiten verdient. Kann man einen gemeinsamen Rechtsraum bilden, ohne zugleich das Zutrittsrecht zu diesem Raum zu vergemeinschaften?

Dieses Beispiel soll zeigen: Kritiker der EU mögen in vielen Fällen die falschen Antworten formulieren, aber dies bedeutet nicht automatisch, dass sie immer die falschen Fragen stellen. Es gibt hier ein echtes Problem: Entweder wird es irgendwann eine EU-weite Regelung zur Vergabe von Pässen an nicht-EU-Bürger geben (was schwer vorstellbar scheint, weil es das Staatsbürgerschaftsrecht vergemeinschaften würde), oder die Nationalstaaten würden irgendwann vor der Frage stehen, ob sie die Privilegien der EU-Staatsbürgerschaft gewissen EU-Bürgern verweigern können (was ebenfalls schwer vorstellbar ist, weil man dann zwischen „echten“ und bloßer „erkauften“ Staatsbürgerschaften unterscheiden müsste).

Die EU steckt in einer Zwickmühle – und das Staatsbürgerschaftsrecht ist hierfür nur ein Beispiel. Es soll lediglich illustrieren, was auch auf anderen Politikfeldern, für andere policies gezeigt werden könnte: Der Prozess der europäischen Integration ist in einem Zwischenstadium, in dem ein „Aussitzen“ oder Lavieren untragbar wird. Im Tal der Tränen sollte man kein Zelt aufschlagen.

Macrons Parole: Vorwärts zur europäischen Souveränität

In dieser komplizierten Lage hat der französische Präsident Macron eine klare Devise ausgegeben: *Vorwärts! En Marche!*, mir nach. Wohin? Hin zur „Europäischen Souveränität“. Aber was ist das eigentlich? Und was genau bezweckt Macron mit dieser Formel?

Man versteht Macron besser, wenn man sich klarmacht, gegen wen er sich wendet. Die Formel stellt eine doppelte Kampfansage dar. Sie soll einerseits den „Souveränisten“ den Begriff der Souveränität entreißen und der populistischen und nationalistischen Rhetorik der Souveränität das Gegenmodell einer gemeinsam ausgeübten Souveränität entgegenstellen. Während sich Marine Le Pen, Boris Johnson, Viktor Orbán oder die AfD ins Wolkenkuckucksheim eines vergangenen Zeitalters zurückträumen und dabei immer wieder – wie die Briten – mit der Realität kollidieren, versucht Macron wie in einem Judo-Trick, die Energie des Angreifers aufzunehmen, sie umzuleiten, um so den Gegner zu Fall zu bringen. Macron sagt: Souveränität ja, aber europäisch.

Damit wendet er sich zweitens gegen eine Denkschule, die glaubt, den Begriff der Souveränität als vormodernen Überhang oder als bloße Fiktion verabschieden zu können. Diese expertokratische Versuchung ist durchaus gegeben. Denn der ursprünglich absolutistisch konnotierte Begriff der Souveränität hat in der Demokratisierung und Modernisierung seit dem 18. Jahrhundert massive Umdeutungen erfahren. Ursprünglich war der absolute Monarch souverän: ungebunden und frei, bestenfalls Gott Rechenschaft schuldig.

Diese vormoderne Konnotation eines voluntaristischen Souveränitätsbegriff klingt bei den rechtspopulistischen Souveränisten ab und zu durch: Menschenrechte, Asylrecht, Verfassungsgerichte, internationale Abkommen werden dann zu illegitimen Einschränkungen eines Volkswillens, der eigentlich ungebunden sein sollte. Alexander Gaulands Diktum „Wir wollen das gar nicht schaffen!“ gehört zu dieser Rhetorik der Souveränität. Gauland scheint hier zu insinuieren, dass der Volkswille (wie ein absoluter Monarch) sich über Rechtsverpflichtungen einfach hinwegsetzen kann.

Man könnte nun einwenden, dass bereits auf der Ebene von Nationalstaaten Souveränität immer schon eher Fiktion als Realität war. Hannah Arendt hielt beispielsweise die Vermischung des Freiheitsbegriffs mit der Vorstellung der Souveränität für einen grundsätzlichen Irrweg. Nach Arendt besteht Freiheit in gemeinsamem, kooperativem Handeln, nicht in der souveränen Ungebundenheit des Einzelnen.¹ Auch Jürgen Habermas glaubt, dass in der Anonymität intersubjektiver Kommunikationsstrukturen die Vorstellung von Souveränität und die Versuchung der Personalisierung überwunden werden können.² Eine Bilder- und Gedankenwelt, in der politisches Handeln als sozialer Körper (wie bei Rousseau) oder durch Personifizierung (die „großen Männer und Frauen der Geschichte“, Churchill, de Gaulle, Thatcher) imaginiert wird, ist aus dieser Sicht a priori fragwürdig.

¹ In: „Freiheit und Politik“ (1959) schreibt Arendt: „Politisch hat sich vermutlich kein anderer Bestandteil des traditionellen philosophischen Freiheitsbegriffs als so verderblich erwiesen wie die ihm inhärente Identifizierung von Freiheit und Souveränität.“ (Arendt, Hannah: „Freiheit und Politik“. In: dieselbe: *Zwischen Vergangenheit und Zukunft. Übungen im politischen Denken I*, hrsg. von Ursula Ludz. München 1994, S. 201-226.)

² In einem sehr einflussreichen Aufsatz kontrastiert Habermas die Vorstellung vom personifizierten Kollektivsubjekt mit einer „höherstufigen Intersubjektivität von Verständigungsprozessen“. In einer deliberativen Demokratie kann man auf „subjektlose Kommunikationen“ hoffe, die den Begriff und die politische Imagination der Souveränität gewissermaßen aufheben. (Habermas, Jürgen, „Drei normative Modelle der Demokratie“, in: ders. *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main 1996, S. 277-293, hier: S. 288.)

In der Tat: Demokratische Souveränität zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie geteilt ist, verzeitlicht, relativiert, eingebunden. Der Rechtsstaat, die Verfassung, die Gewaltenteilung, die wiederkehrenden Wahlen, die internationalen Abkommen – all diese Elemente haben aus der vormodernen Souveränität des ungebundenen Willens eine eher imaginierte Letztadresse von Entscheidungsfreiheit gemacht, wie sie beispielsweise in der Formel „Alle Macht geht vom Volke aus“ zum Ausdruck kommt. Aber eine vollends geteilte, verzeitlichte, verkomplizierte Souveränität erweckt irgendwann den Eindruck, dass es gar nichts zu entscheiden gibt, dass wir es mit „elections without choice“ zu tun haben, mit Wahlen, die ohnehin nichts ändern.

Macrons Verteidigung des Begriffs erinnert vor diesem Hintergrund daran, dass die Souveränität des Volkes auch unter diesen komplexen demokratischen Bedingungen nicht durch Verrechtlichung, Ökonomisierung oder die Herrschaft von Experten begraben werden darf. Macron widerspricht also nicht nur den „Souveränisten“, sondern auch den Post-Souveränisten, die glauben, die Idee werde in der komplexen Gegenwart nicht mehr gebraucht: In einer Demokratie muss es immer auch etwas zu entscheiden geben, auch in einer europäischen Demokratie.

Nur so können wir eine Art europäische Unabhängigkeitserklärung formulieren und eine Situation herbeiführen, in der nicht andere über die Zukunft Europas entscheiden. Für Macron bedeutet dies: Wir brauchen eine europäische Armee für den Schutz nach außen, eine europäische Migrationspolitik, eine europäische Wirtschaftspolitik, europäische Universitäten, echte europäische Wahlen, eine echte europäische Industriepolitik. In seinem „Brief an die Europäer“ vom März 2019 formulierte er weitere Vorschläge. Unbeirrt durch die Proteste der Gelbwesten forderte er eine europäische Asylbehörde, eine europäische Klimabank, die nach dem Vorbild der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* Kredite für Klimaschutzprojekte ausgeben könnte, und vor allem eine starke Verteidigung der europäischen Demokratie durch Netzpolitik und das Verbot von Spenden an Parteien in der EU durch „fremde Mächte“. Sorgsam achtet er darauf, diese Weiterentwicklung der EU als ein Projekt darzustellen, das die Bürgerinnen und Bürger schützt, und sie nicht den anonymen Mächten globalisierter Märkte ausliefert. Der Begriff der Souveränität bekommt dann eine ganz lebensnahe Dimension: Die Souveränität der Europäerinnen und Europäer soll darin bestehen, sich wieder als Herr ihres eigenen Lebens erfahren zu können. Das ist ein großes Versprechen.

Aber lässt sich der Begriff der Souveränität tatsächlich so einfach von seiner Verbindung zum Nationalstaat trennen? Stimmt es denn, dass die europäische Souveränität den Nationalstaat nicht in Frage stellt? Oder haben die EU-Skeptiker recht, wenn sie vor dem europäischen Superstaat warnen, der die Nationalstaaten – ähnlich wie die Bundesländer bezogen auf Bundesrecht – zu Ausführungsorganen europäischen Rechts macht? Nach Macrons Ansicht wächst die Souveränität der europäischen Bürgerinnen und Bürger durch die EU; nach Ansicht der Euroskeptiker handelt es sich indes um ein Nullsummenspiel, bei dem der Nationalstaat verlieren muss, was „Brüssel“ gewinnt.

Nun gibt es zum einen radikale Befürworter der europäischen Integration, die darin gar kein Problem sehen. Ulrike Guérot und Robert Menasse glauben, dass an die Stelle eines tendenziell demokratiegefährdenden Nationalstaats die viel stärker in der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger verorteten Regionen treten könnten. Eine

radikale Reform würde aus der EU eine Föderation von Regionen machen und den Nationalstaat als Zwischenebene quasi zum Verschwinden bringen. Neben Baden-Württemberg und Hessen stünden dann Katalonien, (das irgendwann vielleicht wieder eingetretene) Schottland, die Provence und die Lombardei.

In Ländern wie Polen, ja selbst in Frankreich, können solche Träume bei vielen nur ungläubiges Kopfschütteln hervorrufen. Zumindest dieser Traum von der europäischen Republik“ ist explizit ein Angriff auf den Nationalstaat. Derartige Vorschläge sind Wasser auf die Mühlen der Nationalisten, weil sie den Verdacht nähren, aus Deutschland oder Österreich werde eine Attacke auf die nationale Souveränität geritten. In vielen kleineren Nationen lebt die kollektive Erinnerung an eine Zeit, an der große Mächte sie wie einen Kuchen aufteilten.

Eine zweite, sehr viel plausiblere Antwort gibt den Souveränisten teilweise recht: Ja, wir brauchen den Nationalstaat, aber eben nicht nur ihn. Das Zauberwort lautet dann: Subsidiarität. Mit diesem Begriff wird die Hoffnung ausgedrückt, dass sich Politikfelder sauber trennen und dann der angemessenen Entscheidungsebene zuordnen lassen. Was lokal gelöst werden kann, soll lokal gelöst werden. Über schwäbische Streuobstwiesen würde nach diesem Idealbild nicht mehr durch europäisches Wettbewerbsrecht, sondern durch den Stuttgarter Landtag entschieden. Gemeinden, Länder (oder Regionen), Nationalstaaten und schließlich die Ebene der EU müssten nach dieser Vorstellung sauber getrennte Kompetenzbereiche erhalten: Bildungspolitik hier, Datenschutzgrundverordnung dort; Steuerrecht hier, Außenhandelsabkommen und Schutz der Außengrenzen dort.

In der Tat klingt die Idee der Subsidiarität verlockend. Stellt sie nicht ein klassisches europäisches, erprobtes und zudem erfolgreiches Ordnungsprinzip dar? Die Wählerinnen und Wähler wissen auch in Deutschland zwischen Landes- und Bundesebene klar zu unterscheiden. Die EU könnte dann vom intergouvernementalen Modus in den direkt legitimierten Modus wechseln, ohne die Souveränität nachgeordneter Ebenen in Frage zu stellen.

Doch die Realität zeigt auch wie schwierig Subsidiarität zu organisieren ist. Die Erfahrung lässt vermuten, dass mit sogenannten *spill-over*-Effekten zu rechnen ist: Die Politiken auf verschiedenen Politikfeldern beeinflussen einander. Einwanderungspolitik hat mit Wirtschaftspolitik zu tun, Umweltpolitik mit Verkehrspolitik – und Finanzpolitik ohnehin mit allem. Gerade im Falle des Euro hatte man die Hoffnung, Politikfelder trennen zu können: *Einerseits* Zinspolitik durch die EZB und *andererseits* Haushaltspolitik durch die nationalen Parlamente, so lautete der ursprüngliche Plan. Dies könnte funktionieren, würden tatsächlich die Maastricht-Kriterien eingehalten. Die Realität zeigt indes, dass leider alles mit allem zusammenhängt. Griechische oder italienische Staatsschulden sind nun plötzlich für alle Länder der Eurozone ein Problem und die Haushaltsdebatten in Rom müssen in den Euroländern mitverfolgt werden.

Die Angleichung in der Bildungspolitik (die sogenannte Pisa-Reform), die anvisierte Konvergenz von Steuersystemen, am deutlichsten vielleicht das oben genannte Problem der Vergabe von Staatsbürgerschaften – all diese Beispiele zeigen: Viele Politikfelder lassen sich nur schwer abgrenzen. Und daher gibt es in der EU kaum noch wirkliche „innere Angelegenheiten“.

Die deutsche Willkommenskultur wird in Italien, Polen oder Ungarn zum Schreckbild. Und umgekehrt nennen deutsche Politiker den Wahlkampf zwischen Silvio Berlusconi und Beppe Grillo einen Wettbewerb zweier Clowns. Lange gehörte es zum guten Ton, sich nicht in die Wahlkämpfe der Nachbarländer einzumischen. Doch nun? Nun geht alles irgendwie alle an. Gerade diese gegenseitige Abhängigkeit kreierte dann nicht die Freude der Kooperation. Sie kann zum Konfliktherd werden, zur ständigen Quelle von „Einmischung“, „Erpressung“ oder „Rücksichtslosigkeit“.

Wie sehr diese Konflikte bereits jetzt eskalieren, zeigt das Verhältnis zwischen Italien und Frankreich: Luigi di Maio forderte mit Gelbwesten in Paris den Rücktritt des französischen Präsidenten. Frankreichs Flüchtlingspolitik sei zynisch, die Franzosen würden schlecht regiert. Macron bestellte prompt die italienische Botschafterin ein, ja er zog nach wiederholten Provokationen Anfang Februar 2019 sogar den französischen Botschafter aus Rom ab – ein unerhörter Vorgang zwischen EU-Staaten. Die Abberufung eines Botschafters gilt als diplomatisches Großgeschütz und signalisiert einen tiefen Vertrauensbruch. Selbst die zivilisatorischen Mindeststandards des diplomatischen Verkehrs schienen durch Italien in Frage gestellt.

Sind dies nun einmalige Ausrutscher, die sich aus dem persönlichen Temperament von Luigi di Maio oder Matteo Salvini erklären? Oder wird hier eine Konstellation erkennbar, die neue Formen der Konflikte durch neue Formen der Interdependenz erwarten lässt? Fest steht: Würde die EU tatsächlich diesen Weg weiterbeschreiten, könnten die zentrifugalen Kräfte sich immer weiter gegenseitig verstärken.

Dies zeigt, dass Macrons Ideal einer „europäischen Souveränität“ keine einfache Antwort darstellt, sondern eher ein Problem, eine Aufgabe benennt. Im deutschen Recht gilt beispielsweise, dass Bundesrecht Landesrecht übertrumpft. In vielen föderalen Systemen können zudem Exekutivorgane der Bundesebene tätig werden, wenn der Eindruck entsteht, dass die Landesebene die Lage nicht mehr im Griff hat. In der Bundesrepublik oder anderen föderalen Systemen stellt dies in der Regel kein Problem dar.

Aber wie ist das auf der Ebene der EU? Wie kann die EU reagieren, wenn ihre Rechtsvorschriften nicht oder nicht angemessen angewendet werden? Der Einsatz von Exekutivorganen fällt wohl aus. Der Konflikt zwischen der EU und Polen um die Rolle des polnischen Verfassungsgerichts zeigt, wie gefährlich derartige Souveränitätskonflikte für die EU sind. Die Frage wer hier das letzte Wort hat, ist offen, weil es hier nicht nur um eine verfassungsrechtliche Frage, sondern auch um einen machtpolitischen Konflikt geht. Jede Form des Drucks von Seiten der EU hat in den betreffenden Ländern äußerst negative Nebenfolgen: Er stärkt die anti-europäische Stimmung und spielt Populisten in die Hände, die nun von „Erpressung“ sprechen können.


Damit komme ich zum Schluss. Viele in Deutschland bewundern Emmanuel Macron für seine mutigen Visionen. Aus Deutschland kamen nur spärliche, meist sehr allgemeine oder gar offen ablehnende Reaktionen. In der Tat scheint der französische Präsident momentan eine Sonderrolle als Visionär in Sachen Europa einzunehmen.

Doch Macrons Vorschläge werfen sehr grundlegende Fragen auf: Wie lässt sich Souveränität in der EU sinnvoll ordnen? Welche Form von Subsidiarität ist tatsächlich umsetzbar? Und vor allem: Wie kann einer Polarisierung begegnet werden, die die EU von innen zu sprengen droht? Sind die Befürworter einer weiteren Integration gut beraten, wenn sie „hardball“ spielen, also auf Biegen und Brechen an der Vergemeinschaftung weiterer Politikfelder festhalten?

All diese Fragen wird man nur produktiv debattieren können, wenn man die Kritik an der EU nicht pauschal als anti-europäischen Unsinn beiseite wischt. Kann es dann gelingen, aus einer unvermittelten Gegenüberstellung zwischen dem Vorwärts und dem Rückwärts-Lager herauszukommen? Sollte der Brexit überhaupt irgendetwas Gutes gebracht haben, dann wohl die Veranschaulichung möglicher Konsequenzen eines radikalen „Rückwärts“. Aber vielleicht ist es auch für das andere Lager an der Zeit, die ganz großen Träume aufzugeben. Ein EU-Beitritt der Türkei, eine „europäische Republik“ ohne Nationalstaaten – auch diese Träume scheinen fürs Erste ausgeträumt.

Die Frage lautet dann: Welche europäische Souveränität wollen wir? Auf diese Frage Macrons sollten wir auch in Deutschland dringend eine Antwort suchen.

Weiterführende Fachliteratur des Autors zum Thema:

„Emmanuel Macron als Philosoph – Intellektuelle Prägungen, politische Positionen und der Kampf um Deutungsmacht“, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2018 : Das Phänomen Macron und die Krise der Demokratie in Europa, Wiesbaden : Springer VS 2019, S. 21-40. 

„Die Rhetorik der Souveränität. Zu einem zentralen Topos in der Grammatik populistischer Emotionalisierung“, in: Zeitschrift für Politik, 1/2018, S. 45-56.

Konstellationen der Souveränität in Europa / Les constellations de la souveraineté en Europe, Berlin: LIT 2017 (hrsg. zusammen mit Emiliano Grossman).

SWR2 können Sie auch im **SWR2 Webradio** unter www.SWR2.de und auf Mobilgeräten in der **SWR2 App** hören – oder als **Podcast** nachhören:

Kennen Sie schon das Serviceangebot des Kulturradios SWR2?

Mit der kostenlosen SWR2 Kulturkarte können Sie zu ermäßigten Eintrittspreisen Veranstaltungen des SWR2 und seiner vielen Kulturpartner im Sendegebiet besuchen. Mit dem Infoheft SWR2 Kulturservice sind Sie stets über SWR2 und die zahlreichen Veranstaltungen im SWR2-Kulturpartner-Netz informiert. Jetzt anmelden unter 07221/300 200 oder swr2.de

Die neue SWR2 App für Android und iOS

Hören Sie das SWR2 Programm, wann und wo Sie wollen. Jederzeit live oder zeitversetzt, online oder offline. Alle Sendung stehen sieben Tage lang zum Nachhören bereit. Nutzen Sie die neuen Funktionen der SWR2 App: abonnieren, offline hören, stöbern, meistgehört, Themenbereiche, Empfehlungen, Entdeckungen ...
Kostenlos herunterladen: www.swr2.de/app