

Jenseits von Maastricht

Wie Europa an Souveränität gewinnen kann

@ Max Krahé

max.krahe@dezernatzukunft.org

11/07/2024

Executive Summary

Seit einigen Jahren wird diskutiert, wie Europas Souveränität gestärkt werden kann. Dieses Papier bringt drei Punkte in die Debatte ein.

Erstens: Es gibt einen guten Grund, weswegen diese Absicht seit 2017 intensiv debattiert wird. Europas jüngere politische Ordnung, die Maastricht-EU, zielte auf die Überwindung von Souveränität, nicht auf deren Stärkung. In den 1990ern war dieses Ziel vielleicht plausibel. In einer Welt von Krieg und Industriepolitik, Putin und Trump ist es überholt. Ein Paradigmenwechsel ist notwendig. Souveränität liegt jenseits von Maastricht.

Zweitens: Die bisherige Souveränitätsdebatte berührt wichtige Felder, würde aber von einer engeren Verbindung mit institutionellen Reformdebatten profitieren. Ohne klare Entscheidungsstrukturen führt auch eine starke materielle Basis weder zu Selbstbestimmung noch zu Sicherheit.

Drittens: Eine Klärung von Entscheidungsstrukturen ist politisch herausfordernd. Um hier Fortschritte zu erzielen, liegen ehrliche Kuhhandel nahe: das Verschieben, Teilen oder Abgeben von Kompetenzen aus kalkuliertem Eigeninteresse. Solche Kuhhandel sind komplex und werden erschwert durch Vertrauensdefizite auf verschiedenen Ebenen. Zivilgesellschaft und Wissenschaft könnten einen konstruktiven Beitrag leisten, indem sie mögliche Elemente solcher Verhandlungen ausleuchten, insbesondere in Bereichen mit stabilen mitgliedsstaatlichen Präferenzen, zum Beispiel Energie, Finanzen oder Verteidigung.

#SOUVERÄNITÄT¹

#EUROPA

#FISKAL

#ENERGIE

#SICHERHEIT

¹ Ich bedanke mich bei Thu Nguyen, Jan-Peter Kleinhans, Jan Stöckmann, Dieter Grimm, Christian Mölling, Mira Pütz und Christian Neumeier für gute Fragen und kritisches Feedback, bei Gerrit Schröter, Sara Schulte, Nils Kleimeier und Maria Seidl für ihre Unterstützung in der Recherche und im Publikationsprozess. Alle verbleibenden Fehler und Ungenauigkeiten sind meine.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
1. Wo stehen wir und wie kamen wir hier hin?.....	4
2. Zwei Seiten einer Medaille: äußere und innere Souveränität.....	9
Eine Klärung der Souveränitätsverhältnisse stärkte die frühen Vereinigten Staaten....	10
Eine Klärung der Souveränitätsverhältnisse könnte heute Europa stärken	13
Energie.....	14
Verteidigung.....	15
Industriepolitik.....	16
Makrofinanzen.....	18
3. Was tun?.....	19
Bibliografie	24

Einleitung

2009 zweifelte Dieter Grimm, langjähriger Richter am Bundesverfassungsgericht, ob „der im Begriff der Souveränität erfasste Gegenstand noch existiert“ (Grimm 2009, S. 10). Damit war er in guter Gesellschaft: Seit dem Fall der Berliner Mauer spekulierten viele, ob nicht die Schattenseiten nationalstaatlicher Souveränität — Nationalismus, Minderheitenunterdrückung, Krieg — endlich überwunden werden könnten. Wäre es nicht möglich, Regierungen durch Regeln einzuhegen, Herrschaft zu (zer-)teilen und Machtpolitik hinter sich zu lassen? Gerade die Maastricht-EU galt als Vorreiterin in eine solche postsouveräne Zukunft (Ruggie 1993; Linklater 1998; Keohane 2002; Zielonka 2006).

Heute ist diese Zukunft passé. Nach Krim-Annexion, Brexit und Trump begann eine Rückbesinnung auf Souveränität. Der französische Präsident Macron forderte die „Neugründung eines souveränen, geeinten und demokratischen Europas“. ² Der damalige EU-Kommissionspräsident Juncker sprach von der „Stunde der Europäischen Souveränität“. ³ Selbst Kanzlerin Merkel hielt fest: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei.“ (Meiritz et al. 2017)

Ob die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, ⁴ der Strategische Kompass der EU Außen- und Sicherheitspolitik, ⁵ Deutschlands neue

Industriestrategie ⁶ oder die erste deutsche Nationale Sicherheitsstrategie: ⁷ Heute zielen die offiziellen Strategiedokumente auf **mehr Souveränität statt Postsouveränität**. Ohne es auszusprechen, kassieren sie damit die Zukunftsvision der Maastricht-EU.

Aber welche Zukunft streben sie stattdessen an? Wie verhalten sich europäische, mitgliedsstaatliche und Volkssouveränität darin zueinander? Und wie kann Europas Souveränität praktisch gestärkt werden?

Um in Bezug auf diese Fragen Fortschritt zu erzielen, beginnt dieses Papier mit einer historischen und begrifflichen Einordnung des Souveränitätsbegriffs. Anschließend hebt es die Verknüpfung von äußerer und innerer Souveränität hervor, von Souveränität als (außenpolitischer) Macht und Souveränität als (innenpolitisch) legitimer Autorität.

Die Kernthese ist, dass mehr Souveränität **jen-seits der Maastricht-EU** zu finden ist. Dies zeigt sich, sobald innere und äußere Souveränität zusammen betrachtet werden. Fortschritte in diese Richtung könnten durch **ehrliche Kuhhandel** gelingen, die Zivilgesellschaft und Wissenschaft durch politische Organisation und sachliche Analysen unterstützen können.

² „La refondation d'une Europe souveraine, unie et démocratique“, Sorbonne-Rede, 26.9.2017 (Élysee 2017). Falls nicht anders angegeben, sind Übersetzungen meine eigenen.

³ „The Hour of European Sovereignty“, „State of the European Union“-Rede, 12.9.2018. In dieser Rede forderte er auch: „Europe has to become a more sovereign actor in international relations“ (Juncker 2018, S. 3).

⁴ Zum Beispiel: „Die Europäische Union wird ihre strategische Souveränität stärken und ihre wirtschaftliche, industrielle und technologische Basis für den grünen und den digitalen Wandel rüsten.“ (Europäischer Rat 2023, S. 5)

⁵ „Wenn wir die Herausforderungen einer gefährlicheren Welt meistern und resilenter werden wollen, müssen wir technologische Souveränität in einigen kritischen Technologien

bereichen erreichen und strategische Abhängigkeiten und die Anfälligkeit unserer Wertschöpfungsketten verringern.“ (Europäischer Rat 2022, S. 30).

⁶ Das Vorwort der „Industriepolitik in der Zeitenwende“ (BMWk 2023) spricht von „strategische[r] Souveränität“ (S. 4). Auch im Haupttext wird das Thema wiederholt betont: „[D]ie strategische Souveränität Europas hängt wesentlich davon ab, dass auch wir in Deutschland etwa für europäische Produktionskapazitäten für Halbleiter Sorge tragen.“ (S. 24; siehe auch S. 34, 42 oder 47).

⁷ Aus der Nationalen Sicherheitsstrategie (Bundesregierung 2023, S. 13): „Wir wollen die EU zu einer geopolitisch handlungsfähigen Akteurin machen, die ihre Sicherheit und Souveränität auch für zukünftige Generationen gewährleistet.“

1. Wo stehen wir und wie kamen wir hier hin?

Der Kern des modernen Souveränitätsbegriffs ist klar bestimmte, legitime und territorial begrenzte Letztentscheidungsgewalt (Bodin 1992). Es geht darum, wer entscheidet.⁸

Die Entstehung dieser Idee ist eng verknüpft mit den Religionskriegen des 16. Jahrhunderts, dem Westfälischen Frieden von 1648 und dem Konzept des staatlichen Gewaltmonopols (Weber 1919; Weber & Winckelmann 2009; Hobbes & Klenner 2017). Fehlt eine klare und legitime Letztentscheidungsinstanz, so der zentrale Gedanke, droht Chaos im Inneren und Invasion oder Fremdbestimmung von außen. Die Durchsetzung des modernen Staats als dominante gesellschaftliche Organisationsform seit dem 16. Jahrhundert war der praktische Triumph dieser politischen Idee (Philpott 2020).

Nach jahrhundertelangen Entwicklungen in diese Richtung bestand die jüngere europäische Geschichte aus einer **Abkehr** von diesem Souveränitätsbegriff. Anstatt schrittweise eine klar bestimmte, legitime und handlungsfähige Letztentscheidungsgewalt auf europäischer Ebene zu konstruieren, entschieden sich die Mitgliedsstaaten für Interdependenz unter geteilten Regeln. Dabei wurde weder für die Durchsetzung noch für die Interpretation noch für die Änderung dieser Regeln ein klares, legitimes und handlungsfähiges Autoritätszentrum bestimmt.

- Die **Durchsetzung** europäischer Gesetze und Verordnungen erfolgt größtenteils durch die Staatsgewalten der 27 Mitgliedsstaaten. Das macht es schwierig, Regeln

gegen einen unwilligen Mitgliedsstaat und seine Verwaltung durchzusetzen – siehe Ungarn. Wer in der Praxis souverän ist, sprich tatsächlich letztentscheidet, ist daher oft unklar.

- In Bezug auf **Interpretation** besteht Einigkeit, dass europäisches Recht Vorrang vor nationalem Recht besitzt. Jedoch streiten der Europäische Gerichtshof (EuGH) und verschiedene nationale Verfassungsgerichte, darunter auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), darüber, wer europäisches Recht – und seine Grenzen – abschließend interpretiert (Karpenstein 2021; Danwitz 2022). Auch hier besteht Unklarheit, wer das letzte Wort hat, sprich unklare Souveränitätsverhältnisse.
- Wie bestehende Regeln **geändert** beziehungsweise neue Regeln beschlossen werden, hängt in Europa vom jeweiligen Politikfeld ab. Da gerade im Wirtschafts- und Finanzbereich jedoch ungewöhnlich viele Regeln direkt in den europäischen Verträgen – also auf quasi-verfassungsrechtlicher Ebene – festgehalten sind,⁹ erfordern Änderungen oft Einstimmigkeit unter den Mitgliedsstaaten sowie nationale Referenden. Ein *handlungsfähiger* Letztentscheider ist damit in vielen Fällen unbestimmt.

Die wichtigste Ausnahme von dieser Souveränitätsabkehr ist die Geldpolitik. Statt eines Regelwerks mit unklaren Durchsetzungs-, Interpretations- und Veränderungsbefugnissen wurde hier

⁸ Hierbei handelt es sich um den politischen Souveränitätsbegriff. Der juristische Souveränitätsbegriff hat einen leicht anders verorteten Kern, nämlich „das Recht einer politischen Einheit zur Selbstbestimmung über ihre Daseinsform, ihre innere Ordnung, ihre politische Ausrichtung, ihre Beziehungen zu anderen politischen Einheiten“ (Grimm 2022).

⁹ Dieser Sachverhalt wird in der Forschung allgemein als „new constitutionalism“ (Neuer Konstitutionalismus) bezeichnet

(Gill 1998 S. 199; Hirsch 2009; Gill & Cutler 2014). Die Rechtsordnung der EU ist das am weitesten fortgeschrittene Beispiel dieses Neuen Konstitutionalismus. Weitere Beispiele sind die Welthandelsorganisation und das Geflecht von Handels- und Investitionsabkommen, das die unterzeichnenden Staaten an ein von ihnen nicht mehr unilateral veränderbares Regelwerk bindet.

eine europäische Letztentscheiderin geschaffen: die Europäische Zentralbank (EZB).¹⁰

Diese hat sich insbesondere unter der Führung von Mario Draghi und Christine Lagarde als handlungswillig und -fähig erwiesen. Gleichzeitig wird und wurde jedoch ihre demokratische Legitimität, also die Vereinbarkeit ihrer jetzigen Ausgestaltung mit dem Prinzip der Volkssouveränität, infrage gestellt (Berman & McNamara 1999; Buiter 1999; van 't Klooster 2020;

Thompson 2022; Downey 2024; siehe auch die BVerfG Fälle 2 BvR 2728/13 oder 2 BvR 859/15).

Trotz dieser Ausnahme lag der Schwerpunkt des europäischen Modells der letzten 40 Jahre – **der Maastricht-EU** (Box 1) – auf Regeln statt auf Entscheidungen, auf zerteilter Herrschaft anstatt auf legitimer und handlungsfähiger Letztinstanz. Damit zielte dieses Modell auf eine postsouveräne politische Ordnung (Kundnani 2020a; Patel 2020; van 't Klooster 2021).

Box 1: Kurzgeschichte und Merkmale der Maastricht-EU

Die Maastricht-EU war das Produkt eines politischen und ökonomischen Integrationsschubs im Europa des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts. Mit Wurzeln in den 1970er- und 1980er-Jahren (Patel 2020) nahm sie durch die Einheitliche Europäische Akte (1986), die Verträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2001) und Lissabon (2007) sowie durch die Einführung des Euro (1999–2002) ihre Form an. Maßgeblich vorangetrieben wurde sie von Jacques Delors, Helmut Kohl und François Mitterrand. Mit der EU-Osterweiterung 2004–7 stellte sie außerdem den Rahmen dar, innerhalb dessen den Staaten Mittel- und Osteuropas der Übergang von Staatssozialismus zu Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und liberaler Demokratie gelang.

Die Maastricht-EU löste das Römische Europa ab.¹¹ Dessen Fokus hatte auf der politischen Koordinierung einzelner Sektoren gelegen, vor allem Kohle und Stahl, Landwirtschaft und Atomkraft. Die Kernmerkmale der Maastricht-EU waren hingegen der Schritt von einem *gemeinsamen* Markt zum *Binnenmarkt* und die Einführung der *Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion* (WWU oder *economic and monetary union*, EMU). Ersterer bestand in der Durchsetzung eines stringenteren europäischen Wettbewerbs- und Kartellrechts, in der Eingrenzung oder Abschaffung staatlicher Monopole (z. B. im Telekommunikations-, Transport- oder Energiebereich), in der gegenseitigen Öffnung öffentlicher Beschaffungsmärkte, in der gegenseitigen Anerkennung von Produktnormen und Standards (z. B. für Lebensmittel, Medikamente oder Bildungs- und Hochschulabschlüsse) und in den sogenannten vier Freiheiten: dem freien Kapital-, Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehr. Die Kernbestandteile der WWU waren die Einführung der Maastricht-Kriterien (3 Prozent Defizit und 60 Prozent Schuldenquote) und des Stabilitäts- und Wachstumspakts, des Euro und einer gemeinsamen Geldpolitik sowie die Abschaffung souveräner Staatsanleihen für Eurostaaten (van 't Klooster 2021, Schuster 2023) durch die neu geschaffene Unsicherheit, ob sie tatsächlich ausfallsicher sind.

¹⁰ Wobei auch hier die Unbestimmtheit der Interpretationsfreiheit über die EU-Verträge greift. Sowohl der EuGH als auch nationale Verfassungsgerichte, insbesondere das BVerfG, beanspruchen, darüber zu wachen, ob die EZB sich mandatstreu verhält.

¹¹ Das Römische Europa, zeitgenössisch die „Europäischen Gemeinschaften“, bestand aus der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1952), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1957) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom, 1957). Die Römischen Verträge von 1957 bestimmten seine grundlegende Form und Verfassung.

Die Maastricht-EU war eng verknüpft mit der Geschichtsphilosophie der 1990er-Jahre. De- ren Hoffnung war: Wachstum und breit verteilter Wohlstand, welche beide aus dem freien Spiel der Märkte innerhalb eines stabilen Rechtsrahmens und ohne diskretionäres staatliches Handeln entstünden, würden zu einer Befriedung der Völker und historischer Konflikte führen. Das Leitbild war Francis Fukuyamas „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1989).

Außen vor blieben in der Maastricht-EU die Industriepolitik, ausgeschlossen durch das strenge Wettbewerbsrecht; eine aktive Fiskalpolitik auf Unionsebene, ausgeschlossen durch die fehlende Steuer- und Schuldenkompetenz und einen von landwirtschaftlichen Subventionen dominierten Haushalt; die Sicherheitspolitik, mit der NATO als dominierendem Faktor für die Sicherheitsarchitektur in Europa; und große Teile der Außenpolitik, die überwiegend in den Händen der Mitgliedsstaaten blieb. In mehreren dieser Bereiche zeichnet sich heute bereits eine schrittweise Abkehr von der Maastricht-EU ab, darunter in der Industrie- (IPCEIs, TCTF), Fiskal- (NGEU) und Sicherheitspolitik (PESCO).¹²

Manche Beobachter sahen in der Maastricht-EU ein Übergewicht an „negativer“ gegenüber „positiver Integration“¹³ und kritisierten die mangelnde Problemlösungsfähigkeit sowie das Demokratiedefizit dieser europäischen Mehrebenenstaatlichkeit (Schmidt 2006, 2020). Anstatt sich primär gegenüber ihren jeweiligen Wahlvölkern zu verantworten, legitimierten sich die mitgliedsstaatlichen Regierungen zunehmend durch gegenseitigen Bezug aufeinander, so diese Interpretation (Bickerton 2012; Mair 2013). Die Folge sei eine markt- statt demokratieschaffende Integration, ein Steuerwettbewerb zugunsten der Einkommens- und Vermögensstarken (Saez & Zucman 2020), ein Wandel von Wohlfahrtsstaaten in einem Land zu Wohlfahrtsstaaten nur noch innerhalb einer Klasse (Scharpf 1987, S. 198, 1999), die Aushöhlung traditioneller Parteiensysteme (Hopkin 2020) und ein makroökonomisch suboptimaler Umgang mit Krisen (Tooze 2018) gewesen.

Andere betonen hingegen, dass die Absicht hinter diesem Modell – das Überwinden von

staatlicher Gewalt und Willkür – transformativ, sogar zukunftsweisend war (Keohane 2002; Leonard 2005). Die Abgabe von *staatlicher* Souveränität durch die Mitgliedsstaaten, so diese Interpretation, sollte eine effektivere Realisierung von *Volkssouveränität* ermöglichen (Weiler 2003). Denn der mitgliedsstaatliche Verzicht diene dazu, die Wünsche des eigentlichen Souveräns nach Frieden und Wohlstand besser umzusetzen, gerade dort, wo es historische Konflikte und Minderheitenunterdrückung zu überwinden gab (Zielonka 2006). Dies sei eine Weiterentwicklung des modernen Rechtsstaats, in dem bereits – aufgrund von Gewaltenteilung – die klassische Souveränität nur noch latent vorhanden sei. Die Maastricht-EU könne damit als regionales Modell einer möglicherweise in Zukunft weltumspannenden, postsouveränen, regelbasierten internationalen Ordnung dienen (Ruggie 1993; Linklater 1998); ein Aufbruch gen Kants Ewigen Frieden (Kant 1795).

¹² IPCEI: Important Projects of Common European Interest. TCTF: Temporary Crisis and Transition Framework. NGEU: NextGenerationEU. PESCO: Permanent Structured Cooperation.

¹³ „Bei der negativen Integration geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Beschränkungen

des freien Handels und von Behinderungen des freien Wettbewerbs. Bei der positiven Integration geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulativer Kompetenzen auf der Ebene der größeren wirtschaftlichen Einheit.“ (Scharpf 1999, S. 49)



Abbildung 1: Französischsprachige Studentin liest den Maastricht-Vertrag am Strand; Quelle: Eric Cabanis/AFP

Dass diese Position in ihrem historischen Moment nicht unplausibel war, zeigen auch die positiven kulturellen Konnotationen, die dem Maastricht-Vertrag seinerzeit zukamen (siehe Abbildung 1).

Ohne zwischen diesen zwei Positionen schlachten zu wollen, kann festgestellt werden, dass der historische Moment, in dem das postsouveräne Modell der Maastricht-EU plausibel und zukunftsweisend war, nun passé ist. Drei Entwicklungen haben es aus der Zeit gerückt.

Erstens hat sich gezeigt, dass das Modell in der Praxis nicht ausreichend den Wünschen des Volkssouveräns entspricht. Bereits der Maastricht-Vertrag selbst war nur bedingt legitimiert, mit einer Ablehnung in Dänemark,¹⁴ einem kontroversen und knappen „Ja“ in Frankreich¹⁵ und einer hart umkämpften parlamentarischen Ratifizierung im Vereinigten Königreich.¹⁶

Das Bundesverfassungsgericht stellte 1993 im sogenannten Maastricht-Urteil fest, dass es bis dato keinen europäischen Demos gebe (2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92). Der Versuch, einen solchen mit dem Verfassungsvertrag von 2005 aus der Taufe zu heben, scheiterte: In Frankreich und in den Niederlanden lehnten Mehrheiten die geplante Europäische Verfassung ab.¹⁷ Im Brexit-Referendum stimmte die Wählerschaft Großbritanniens für einen Austritt aus der Maastricht-EU.

Heute ist die Angst vor dem Ausgang weiterer Referenden so groß, dass ein Öffnen der Verträge oft von vornherein ausgeschlossen wird. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass die

¹⁴ In Dänemark stimmten am 2. Juni 1992 50,7 Prozent gegen die Annahme des Vertrages. Die Wahlbeteiligung lag bei 83,1 Prozent.

¹⁵ Im französischen Maastricht-Referendum stimmten am 20. September 1992 51,05 Prozent für die Ratifizierung des Maastricht-Vertrags. Die Wahlbeteiligung war 69,7 Prozent. Damit fiel es knapper aus als das britische Brexit-Referendum, in dem 51,9 Prozent für einen Austritt aus der EU stimmten, bei einer Wahlbeteiligung von 72,2 Prozent.

¹⁶ Aufgrund vorheriger parlamentarischer Niederlagen, die ihr von euroskeptischen Parlamentariern der eigenen Partei zugefügt wurden, musste die konservative Regierung von Premierminister John Major die Abstimmung über den Maastricht-Vertrag an ein Misstrauensvotum knüpfen.

¹⁷ In Frankreich stimmten am 29. Mai 2005 54,7 Prozent gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa, bei einer Wahlbeteiligung von 69,4 Prozent. In den Niederlanden waren es am 1. Juni 2005 61,5 Prozent, die mit Nein abstimmten, bei einer Beteiligung von 63,3 Prozent.

demokratische Legitimität der Maastricht-EU heute gering ist.¹⁸

Zweitens: Unabhängig von den stets schwer zu erkennenden Wünschen des Volkssouveräns ist es sachlich unklarer geworden, durch welche Politikmaßnahmen sich die breit geteilten Ziele von Frieden und Wohlstand – deren Unterstützung legitim vorausgesetzt werden kann – zuverlässig erreichen lassen. Im Kontext der 1990er-Jahre konnte man plausibel argumentieren, dass der Verzicht auf ausübbare Hoheitsrechte über Zölle, Kapitalflüsse, Subventionen, Wettbewerbspolitik, Geldpolitik und andere Wirtschafts- und Finanzinstrumente volkssouveränitätssteigernd sei. Denn aus der damaligen Perspektive konnte man behaupten, dass dieser Verzicht Wohlstand steigere und Frieden fördere, ohne andere wichtige Ziele zu beeinträchtigen.

Angesichts der marktgetriebenen Kapitalfehlallokationen und Ungleichgewichte der ersten Euro-Jahre (Buti & Corsetti 2024), der Finanzkrise von 2008 (Tooze 2018), der immer größer werdenden wirtschaftlichen Ungleichheit und Unsicherheit (Piketty 2014; Azmanova 2020; Graetz & Shapiro 2020), der politischen Destabilisierung der USA (Levitsky & Ziblatt 2018) und Teilen Europas (Krastev & Holmes 2020), des zunehmenden Revisionismus der Kommunistischen Partei Chinas und zuletzt des russischen Angriffs auf die Ukraine hat diese Argumentation jedoch an Plausibilität verloren.

Drittens: Wichtige Staaten außerhalb Europas haben sich entschieden, die Prinzipien der

regelbasierten internationalen Ordnung hinter sich zu lassen, allen voran Russland, China und – in Teilen – die USA. Unabhängig von Entscheidungen, die in Europa (nicht) getroffen werden, leben wir nicht mehr in einer Welt von friedlichem Handel, verlässlichen Regeln, kooperativer Diplomatie und stabilen Verhältnissen. Das „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1989) ist nun selbst Geschichte.

Gerade Außenpolitikerinnen, wie zum Beispiel Annalena Baerbock¹⁹ oder Norbert Röttgen²⁰, und Staats- und Regierungschefs wie die eingangs zitierten Emmanuel Macron und Angela Merkel betonen daher die gestiegene Notwendigkeit externer Souveränität für Europa. Denn:

„Verliert ein politisches System die äußere Souveränität, kann es auch die innere nicht bewahren. Mangel an äußerer Souveränität heißt [...] Unterworfenheit der Staatsgewalt unter einen fremden Willen und insoweit Ausschluss der Selbstbestimmung.“ (Grimm 2009, S. 93)

¹⁸ Ein weiteres Anzeichen, dass das postsouveräne Modell keine ausreichende Zustimmung mehr genießt, sind die Schwierigkeiten, denen heute die allermeisten Handelsabkommen begegnen. Aufgrund ihres Umfangs, ihrer oft in den Alltag hineinreichenden Regelungen und der Schwierigkeit, sie später zu verändern, vertiefen diese Abkommen zwischenstaatliche Interdependenz unter geteilten Regeln (Rodrik 2018). Damit symbolisieren sie die postsouveräne Suche nach einem Mehr an Wohlstand und regelbasierter internationaler Ordnung auf Kosten von klassischer staatlicher Souveränität und Handlungsfähigkeit. Weder das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) noch das Umfassende Investitionsabkommen mit China (CAI) noch die Abkommen mit Australien, Indien

oder der Mercosur konnten in letzter Zeit die innenpolitischen Widerstände überwinden, die gegen sie aufkamen.

¹⁹ Annalena Baerbock: „[N]ur gemeinsam können wir souverän sein – als EU, die nach innen und nach außen handlungsfähig ist [...]. Wenn wir uns die geopolitische Lage ansehen, dann ist es doch genau das, was wir jetzt brauchen: Eine souveräne Europäische Union, die jeden einzelnen Mitgliedsstaat stärker macht.“ (Baerbock 2023)

²⁰ Norbert Röttgen: „In einer Zeit der wachsenden Großmacht-konkurrenz wird es immer wichtiger für Europa, die EU zu konsolidieren und außenpolitisch endlich handlungsfähig zu werden.“ (Röttgen 2020)

2. Zwei Seiten einer Medaille: äußere und innere Souveränität

Dieses Umdenken ist den heutigen Umständen angemessen. Aber in seiner Konzentration auf nur einen Teil des Souveränitätsbegriffs – den äußeren – ist es bisher unvollständig.

Die meisten Reden, Strategiedokumente und Diskussionsbeiträge in der jüngeren Souveränitätsdebatte beziehen sich auf außenpolitische Handlungsfähigkeit oder deren materielle Vorbedingungen: (digitale) Technologien, Lieferketten, Rohstoffe oder Europas industrielle Basis (siehe z. B. Fußnoten 4, 5 und 6 oben).²¹ Der eigentliche und ursprüngliche Kern des politischen Souveränitätsbegriffs – die klare *innenpolitische* Attribution legitimer Letztentscheidungsgewalt – bleibt außen vor (Kundnani 2020a). So zum Beispiel ein Berater des französischen Präsidenten im März 2023:

„Wir haben für europäische Souveränität schlicht nicht dieselbe Definition wie die, die in der politischen Ideengeschichte seit [Jean] Bodin verwendet wurde. Die Frage der nationalen Souveränität und der Volkssouveränität ist, wer legitim entscheiden darf. [...] Bei der europäischen Souveränität geht es um die Fähigkeit zu handeln, um die Idee der Macht.“²²

Dass die Debatte bisher mit diesem Fokus verlief, ist verständlich: Technologien, Industrie, Lieferketten und Rohstoffe sind essenziell für Handlungsfähigkeit in geopolitisch volatileren Zeiten (Puglierin & Zerka 2022).

Auch politisch ist dieser Fokus nachvollziehbar: Nationale Regierungen, die verantwortlich gegenüber ihrem eigenen Wahlvolk sind, haben zunächst wenig Interesse daran, ihre

Letztentscheidungsgewalt abzugeben. Dies gilt insbesondere – und mit einer gewissen demokratischen Legitimität – in einem Kontext, in dem damit wenige Stimmen zu holen sind.

Sachlich ist dieser partielle Fokus jedoch nicht zielführend. Denn eine genauere Untersuchung zeigt, dass äußere und innere Souveränität, Souveränität als Macht und Souveränität als Entscheidungshoheit, zwei Seiten einer Medaille sind. Nicht nur, weil die äußere Souveränität die Vorbedingung für die innere ist, wie Dieter Grimm in der oben zitierten Passage betont. Sondern auch, weil klare innere Souveränitätsverhältnisse eine Vorbedingung für äußere Souveränität sind.

Warum? Äußere Souveränität basiert unter anderem auf institutioneller Handlungsfähigkeit, einer materiellen Basis und auf Glaubwürdigkeit. Alle drei Aspekte erfordern eine klare Ausarbeitung der inneren Souveränität.

- Eine materielle Basis für äußere Souveränität ist wertlos, wenn sie nicht strategisch zum Einsatz gebracht wird. Das schnelle Nutzen von Möglichkeitsfenstern, das Reagieren auf Krisen und das konsequente Verfolgen von Zielsetzungen über lange Zeiträume – sie alle erfordern klar geordnete und legitime innere Entscheidungsstrukturen. Erst sie machen aus totem Material und unpolitischer Wirtschaftskraft reale Machtfaktoren. Ohne sie ist es wahrscheinlich, dass Möglichkeitsfenster ungenutzt vorbeiziehen oder dass eine Serie von Einzelfallentscheidungen inkohärent und kontraproduktiv wird. Ein dramatisches Beispiel solcher Inkohärenzen war

²¹ Wichtige Ausnahmen davon sind der Bericht *Sailing on High Seas* (Costa et al. 2023) und die beiden Sorbonne-Reden von Präsident Macron, die Geopolitik, äußere Souveränität und innere Reformen zusammenbringen.

²² „We simply do not have the same definition of European sovereignty as the one that has been used throughout the

history of political ideas since (Jean) Bodin. The question of national sovereignty and popular sovereignty is who is legitimate to decide. [...] European sovereignty is about the capacity to act, about the idea of power.“ (Bora 2023, S. 61)

die europäische Ukraine-Politik von 2008 bis 2022 (Krahé 2022).

- Das Schaffen einer materiellen Souveränitätsbasis erfordert heute staatliches Handeln in einem anderen Ausmaß und Rahmen, als es im postsouveränen Modell erwünscht und möglich war: vertikale Industriepolitik, eine elastische öffentliche Bilanz, gesteigerte Verteidigungsausgaben und eine neu und besser aufgestellte öffentliche Verwaltung. Um dieses staatliche Handeln möglich zu machen und damit die materielle Basis äußerer Souveränität zu sichern, muss all dies finanziert und legitimiert werden. Das erfordert eine Klärung und Relegitimierung von Finanz- und Letztentscheidungsstrukturen in Europa.
- Neben der materiellen Basis ist Glaubwürdigkeit ein entscheidender Faktor dafür, dass strategisches Handeln die gewünschten Konsequenzen entfaltet. Eine Regierung, deren innenpolitische Autorität zweifelhaft ist, kann keine belastbaren Außenabkommen verhandeln.²³ Ein Finanzministerium, dessen gesellschaftliche und institutionelle Unterstützung (insbesondere durch die relevante Zentralbank) zweifelhaft ist, wird nur wenig und teures Geld für die öffentliche Hand finden. Ein Verteidigungsministerium, dessen Streitkräfte keinen Glauben in die politische Führung haben, dessen gesellschaftliche Unterstützung schwach oder dessen Finanzierung nicht gesichert ist, kann keine Abschreckung organisieren. Auch hier sind klare innere Souveränitätsverhältnisse entscheidend.

Der Versuch, äußere Souveränität zu stärken, ohne die innere Souveränität zu klären, ist

daher wie Architektur ohne Ingenieurskunst: schönes Design, unsichere Statik.

Eine Klärung der Souveränitätsverhältnisse stärkte die frühen Vereinigten Staaten

Diese enge Verknüpfung innerer und äußerer Souveränität ist erkennbar in der Praxis. Besonders sichtbar ist sie in der Frühgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika: Der berühmte „Hamiltonian Moment“, mittels dessen die jungen USA ihre finanzpolitische Handlungsfähigkeit wiedergewannen, konnte nur deshalb geschehen, weil zuvor in einem „Constitutional Moment“ die inneren Souveränitätsverhältnisse geklärt wurden.

Unter den „Articles of Confederation“, der 1781 ratifizierten ersten Verfassung der USA, war deren innere Souveränität ähnlich unklar geregelt wie in der Maastricht-EU. Die Durchsetzung von Bundesgesetzen oblag den Verwaltungen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Das Bundesparlament hatte keine Steuerbefugnis. Die Einnahmen des Bundes kamen überwiegend aus mitgliedsstaatlichen Beiträgen, die insbesondere in den reichereren Staaten kontrovers waren.

Diese unklar geregelten Verhältnisse sorgten für schwache Finanzen. Bereits 1784 reichten die Einnahmen der amerikanischen Bundesregierung nicht mehr aus, um die Schulden aus dem Unabhängigkeitskrieg zu bedienen.

Versuche, diese Schwäche innerhalb des bestehenden Verfassungsrahmens zu beheben, scheiterten an mitgliedsstaatlichen Vetos: 1781 legte Rhode Island Widerspruch gegen einen neuen Zoll ein, obwohl dieser die damals politisch und ökonomisch vielversprechendste Einnahmequelle war. Ein zweiter Anlauf missglückte 1783, als der Staat New York einen ähnlichen Vorschlag blockierte. Aufgrund der mangelnden Steuer- und Letzt-

²³ Ein Beispiel hierfür ist das Umfassende Investitionsabkommen zwischen der EU und China (*Comprehensive Agreement on Investment*). Ausgehandelt von Angela Merkel und Emmanuel Macron ist es aufgrund innenpolitischer Widerstände in

Europa bis heute nicht ratifiziert. Dieses Scheitern reduziert die Glaubwürdigkeit der deutschen und französischen Regierungschefs als Verhandlungsführer mit China.

entscheidungskompetenz auf Bundesebene gab es keine verfassungskonforme Möglichkeit, trotz dieser Vetos ausreichende Einnahmen zu erzielen.

Als Reaktion darauf sank der Marktkurs ausstehender US-Anleihen auf ein Fünftel ihres Nominalwertes (Hall & Sargent 2014, S. 152). Damit schossen die Renditen auf US-Anleihen auf 20 bis 30 Prozent.²⁴

Als 1786 schließlich Shay's Rebellion (eine Steuerrevolte in Massachusetts) ausbrach, hatte die amerikanische Bundesregierung größte Schwierigkeiten, Gelder und Truppen zu mobilisieren. Von Oktober 1786 bis März 1787 erhielt sie ganze 663 Dollar an mitgliedsstaatlichen Beiträgen; weder die Beamten noch die Truppen des Bundes konnten bezahlt werden (Edling 2003, S. 155). Die Regierung von Massachusetts musste allein mit der Revolte fertigwerden. Nur ein Jahrzehnt nach ihrer Unabhängigkeitserklärung und nur fünf Jahre nach der entscheidenden Schlacht bei Yorktown befanden sich die jungen Vereinigten Staaten in einer existenziellen Krise.

Um sich aus dieser Krise zu befreien, rief der US-Kongress jenen Verfassungskonvent ein, der von Mai bis September 1787 in Philadelphia tagte. Dass die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung gesteigert werden müsse und dass dafür der Schritt von mitgliedsstaatlichen Beiträgen zu direkten Bundesseinnahmen zentral sei, war Konsens. Ebenfalls unstrittig war, dass die amerikanische Bundesregierung möglichst schlank sein sollte; dass ihre Aufgaben sich auf die äußere Verteidigung, die Verwaltung bestehender Schulden sowie Handels- und Binnenmarktpolitik beschränken sollten; und dass

Zolleinnahmen zur Finanzierung dieser Aufgaben größtenteils ausreichen sollten.

Vor diesem Hintergrund strebten die Antiföderalisten eine klar eingegrenzte Steuerbefugnis für den Bund an. Direkte Steuern, damals die Haupteinnahmequelle der einzelnen Bundesstaaten, sollten mitgliedsstaatliches Prärogativ bleiben, so diese Fraktion, der Bund solle nur indirekte Steuern erheben dürfen. Falls die Einnahmen aus Letzteren nicht ausreichten, so sei die Lücke wieder durch Beiträge der Mitgliedsstaaten zu schließen.

Die Föderalisten hingegen argumentierten, dass eine unbegrenzte Steuerkompetenz notwendig sei. In normalen Zeiten würden Zolleinnahmen ausreichen, aber in einer Krise könne es notwendig sein, alle Ressourcen der Vereinigten Staaten zu mobilisieren. Dies gehe im Zweifelsfall nur über Kredite.

Zu deren Absicherung, und um sie so günstig wie möglich zu machen, sei eine unbeschränkte Steuerkompetenz notwendig.²⁵ Wo dem Bund diese Kompetenz fehle, so die Föderalisten, würden ihm Gelder nur

„nach denselben Prinzipien geliehen, zu denen Wucherer üblicherweise Kredite an bankrotte und betrügerische Schuldner vergeben – mit zurückhaltender Hand und zu enormen Zinsaufschlägen. [...] Auf eine Regierung zu vertrauen, die ihrerseits auf dreizehn andere Regierungen vertrauen muss, um ihre Verträge zu erfüllen, [...] würde ein Maß an Leichtgläubigkeit erfordern, wie es in den Finanzgeschäften der Menschheit nur selten anzutreffen ist.“²⁶

²⁴ Die damals üblichen US-Staatsanleihen zahlten Kupons von 4 bis 6 Prozent; siehe Bayley (1882). Bei einem Kurs von 20 Prozent des Nominalwertes entspricht ein Kupon von 4 Prozent einer Rendite von 20 Prozent (eine 100-Dollar-Anleihe würde zum Beispiel vier Dollar Kupon zahlen, hätte aber nur einen Kurswert von 20 Dollar). Ein Kupon von 6 Prozent entsprach einer Rendite von 30 Prozent (sechs Dollar Kupon auf 20 Dollar Kurswert).

²⁵ So Alexander Hamilton: „Limiting the powers of government to certain resources, is rendering the fund precarious, and obliging the government to ask, instead of empowering them to command, is to destroy all confidence and credit.“ (Elliot 1836, Vol. 2, S. 352)

²⁶ „They would be made upon the same principles that usurers commonly lend to bankrupt and fraudulent debtors, — with a

Auch für die langfristige Legitimität des Bundes sei es wichtig, so die Föderalisten, dass er sich im Notfall nicht auf mitgliedsstaatliche Beiträge verlassen müsse. Denn die „unvermeidliche Tendenz“ dieser oft als externe Tribute wahrgenommenen Beiträge war es, „den Bund zu schwächen und die Saat der Zwietracht und des Streits zu säen“. ²⁷

Mit diesen Argumenten überzeugten die Föderalisten den Verfassungskonvent: Es wurde eine umfassende Steuerkompetenz beschlossen, inklusive direkter Steuererhebung und -verwaltung durch die amerikanische Bundesregierung. In der heute noch gültigen zweiten Verfassung der USA lautet Artikel 1, Abschnitt 8:

„The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States.“ ^{28, 29}

Nach intensiven Debatten, die verdeutlichten, dass die neue Verfassung den existierenden politischen Spielraum voll ausreizte,

ratifizierten alle Bundesstaaten die neue Verfassung mit dieser Klausel. ³⁰

Erst auf dieser Grundlage konnte Alexander Hamilton als erster Bundesfinanzminister unter der neuen Verfassung seine Umschuldung und Finanzreform durchsetzen (Henning & Kessler 2012, S. 8-10). Der Kurs der wichtigsten US-Anleihe stieg daraufhin auf 90 Prozent ihres Nominalwertes (Hall & Sargent 2014, S. 152-153). Die effektive Marktrendite ging von 20 bis 30 Prozent auf knapp 7 Prozent zurück. Die Bundesregierung konnte wieder atmen.

Erst mit der Klärung der inneren Souveränität gelang also die Rückgewinnung der finanziellen Handlungsfähigkeit. Erst der „**Constitutional Moment**“ ermöglichte den „Hamiltonian Moment“.

sparing hand and at enormous premiums. [...] To depend upon a government that must itself depend upon thirteen other governments for the means of fulfilling its contracts [...] would require a degree of credulity not often to be met with in the pecuniary transactions of mankind.“ (Wright et al. 2002, Federalist Nr. 30, S. 235-6)

²⁷ „Its inevitable tendency [is] to enfeeble the Union and sow the seeds of discord and contention.“ Federalist Nr. 30 (Wright et al. 2002, Federalist Nr. 30, S. 234)

²⁸ Zum Vergleich: In den *Articles of Confederation* hieß es in Artikel 8: „All charges of war, and all other expenses that shall be incurred for the common defence or general welfare, and allowed by the United States in Congress assembled, shall be defrayed out of a common treasury, which shall be supplied by the several states, in proportion to the value of all land within each state, granted to or surveyed for any Person, as such land and the buildings and improvements thereon shall be estimated, according to such mode as the United States, in Congress assembled, shall, from time to time, direct and appoint. The taxes for paying that proportion shall be laid and levied by the authority and direction of the legislatures of the several states within the time agreed upon by the United States in Congress assembled.“ (kursive Hervorhebung hinzugefügt)

²⁹ Artikel 1, Abschnitt 2, Satz 3 und Abschnitt 9, Satz 4 der neuen Verfassung regelten zwar, dass direkte Steuern nach einem

Bevölkerungsschlüssel auf die Bundesstaaten verteilt sein müssen. Ein Mitgliedsstaat mit 10 Prozent der Bevölkerung soll also nur für 10 Prozent der Gesamteinnahmen einer direkten Steuer verantwortlich sein, auch wenn zum Beispiel die Bevölkerung dieses Mitgliedsstaats über mehr als 20 Prozent des Vermögens oder des Einkommens der Vereinigten Staaten verfügte. Diese Einschränkung wurde 1913 durch den 16. Zusatzartikel aufgehoben. Aber bereits 1861-1872 hatte der US-Kongress eine direkte Einkommenssteuer erhoben, die nicht nach Bundesstaaten proportioniert war. Diese war 1881 vom Obersten Gericht als verfassungsgemäß befunden worden unter Berufung auf eine enge Lesart, welche Steuern „direkt“ seien.

³⁰ Die Ratifizierung erfolgte durch die Legislaturen der Bundesstaaten und war teils knapp, vor allem in New York (30 zu 27), in North Carolina (dort enthielten sich die Abgeordneten, bis mit der Bill of Rights die Verfassung modifiziert wurde, und stimmten erst danach für einen Beitritt North Carolinas in die neu verfassten USA) oder kontrovers, zum Beispiel in Massachusetts (187 zu 168), New Hampshire (57 zu 47) und Virginia (89 zu 79). In Rhode Island, dem einzigen Staat, in dem entgegen der Abmachung des Verfassungskonvents ein Referendum abgehalten wurde, gab es eine klare Ablehnung (2.708 zu 237). Rhode Island trat daher erst 1790 durch einen späteren Ratifizierungskonvent den neu verfassten USA bei.

Eine Klärung der Souveränitätsverhältnisse könnte heute Europa stärken

Die Europäische Union im Jahre 2024 ist nicht mit den USA von 1787 gleichzusetzen. Neben offensichtlichen geografischen, demografischen sowie sozialen und politischen Unterschieden stellt uns die Bewältigung des Klimawandels vor völlig andere Aufgaben.

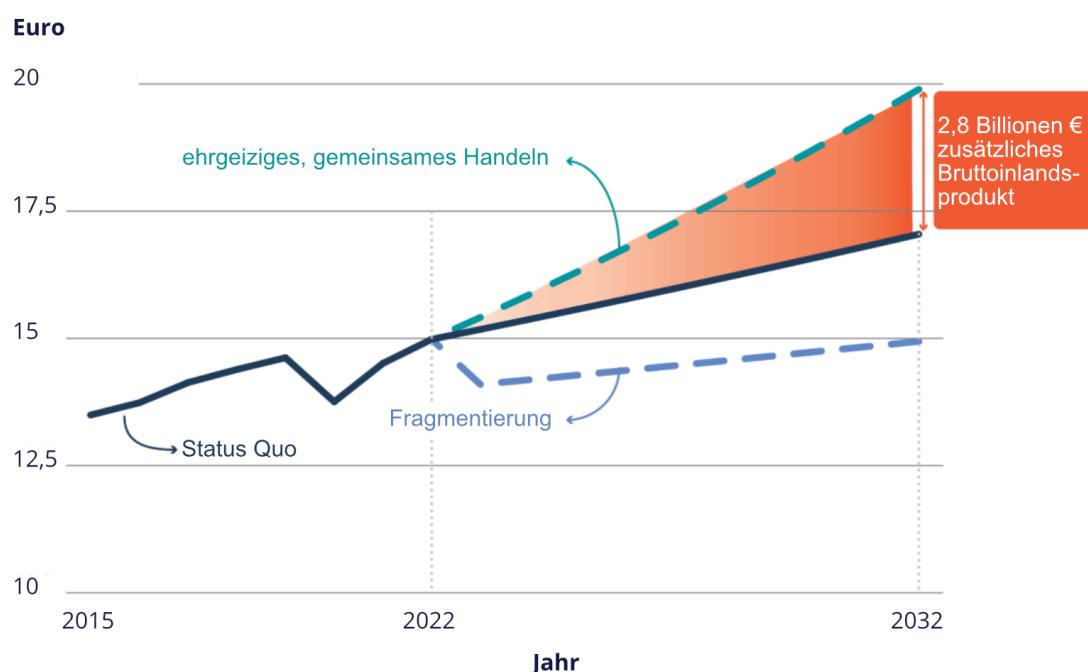
Dennoch gibt es wichtige Gemeinsamkeiten: Heute wie damals verspricht eine Klärung der inneren Souveränität eine Stärkung der äußeren. Heute wie damals ist eins der stärksten Argumente, dass die jeweiligen Mitgliedsstaaten gegen eine pro-föderale Klärung der Souveränität aufbrachten, dass nur die mitgliedsstaatlichen Parlamente das Volk repräsentieren,

sodass diese die Oberhand gegenüber der Bundeslegislative haben müssen (Edling 2003, S. 181). Heute wie damals wären die Interessen der Völker vermutlich besser gewahrt, wenn politische Strukturen dennoch klug angepasst würden.

So schätzt der Forschungsdienst des Europaparlaments, dass durch „ambitioniertes und gemeinsames Handeln“ in Europa, sprich durch tiefere Integration, bis 2032 knapp drei Billionen Euro an zusätzlichem BIP erreichbar wären. Dies würde einer Wachstumsrate von 2,9 Prozent pro Jahr entsprechen anstatt eines Wachstums von 1,3 Prozent im Baseline Szenario (European Parliamentary Research Service 2023).

EPRS-Schätzungen für ein „Ambitioniertes und gemeinsames Handeln“-Szenario

EU-BIP in Billionen Euro (real)



Lesebeispiel: Im Jahr 2032 würde das EU-BIP im Status Quo-Szenario bei etwa 17 Billionen Euro liegen. In einem Szenario, in dem die EU ambitioniert und gemeinsam handelt, könnte laut Forschungsdienst des Europaparlaments ein BIP von fast 20 Billionen Euro erreicht werden, wogegen eine Fragmentierung der EU zu einem Rückgang des BIP führen würde, von dem es sich erst 2032 wieder erholen würde.

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 2: Laut EPRS-Schätzung würde vertiefte Integration das EU-BIP-Wachstum mehr als verdoppeln;

Quelle: (Panella 2023, S. 2)

Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu genießen. Sie bauen einerseits auf methodologischen Entscheidungen und Annahmen auf, die teils umstritten sind. Andererseits zeugt der Fokus auf zusätzliches BIP-Wachstum von einem Festhalten am Maastricht-Rahmen, in dem die Steigerung des gemessenen BIPs die höchste Krönung politischen Handels ist.

Angesichts des Paradigmenwechsels, dessen Notwendigkeit im ersten Teil dieses Papiers entwickelt wurde, könnte es daher für die Zukunft aussagekräftiger sein, die Bereiche Energie, Verteidigung, Industriepolitik und Finanzen einzeln näher zu betrachten, die für die Stärkung der äußeren Souveränität Europas entscheidend sind. Die folgenden Seiten geben einen Kurzüberblick über die Potenziale, die eine Klärung der inneren Souveränität hier heben könnte.

Energie

Im Energiebereich verhindert eine primär mitgliedsstaatliche Souveränität das Heben signifikanter Einspar- und Resilienzpotenziale. Die Planung und Gewährleistung der Energieversorgung ist, aller Integrationsbestrebungen insbesondere auf der Marktebene zum Trotz, immer noch primär national. So betonte zum Beispiel die belgische Energieministerin Tinne Van der Straeten im Februar 2024: „Die Deutschen haben [ihre neue Kraftwerkstrategie] mit uns nicht abgesprochen.“ Eine Abstimmung wäre zwar wünschenswert gewesen, ein gewisser Austausch finde auch statt, aber im Kontext der jetzigen politischen Ordnung sei ein primär nationaler Fokus verständlich. Denn „es ist die **nationale Verantwortung** jedes Mitgliedslandes Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Wir halten es für selbstverständlich, dass Deutschland dieses Problem angeht“ (Rapoport 2024).

Auch gelingt es den europäischen Übertragungsnetzbetreibern bisher nicht, wie vereinbart 70 Prozent ihrer Netzkapazität für strompreiszonenumübergreifenden Handel zur Verfügung zu stellen (ACER 2024). 2019 wurde vereinbart, dieses Ziel 2025 zu erreichen. Laut den aktuellen Daten liegt dies jedoch in weiter Ferne,³¹ insbesondere in Deutschland, Österreich, Rumänien, Polen und den Niederlanden (ACER 2023).

Der dafür notwendige Netzausbau muss insbesondere die Interkonnektoren zwischen den Mitgliedsstaaten stärken. Aber Interkonnektoren „erfordern Entscheidungen über Planung, Finanzierung, Materialbeschaffung und Verwaltung, die schwer zu koordinieren sind“ (Draghi 2024). So verweigerte zum Beispiel die schwedische Regierung im Juni 2024 die Genehmigung für das Projekt „Hansa PowerBridge“, ein 700-MW Interkonnektor zwischen Schweden und Deutschland. Die Begründung: „Dies berge die Gefahr höherer Preise und eines instabilen Strommarktes in Schweden“ („Schweden lehnt Mega-Stromtrasse nach Deutschland ab“ 2024).

Ebenso scheint die bestehende Marktintegration im Energie- und insbesondere Strombereich nicht vollständig vor Rückschlägen gesichert zu sein. So wurden seit der Energiekrise 2021/22 verschiedene marktfragmentierende Politikmaßnahmen diskutiert und teils umgesetzt, darunter die sogenannte iberische Ausnahme, Strompreissubventionen für bestimmte Abnehmergruppen oder gezielte Drosselungen bei grenzüberschreitenden Interkonnektoren (Zachmann et al. 2024, S. 2). Gernade in Frankreich wird außerdem wiederholt diskutiert, aus dem europäischen Strommarkt auszutreten, um erneut eine stärker national orientierte Energiepolitik zu verfolgen.³²

³¹ „Based on the information currently available, ACER sees significant difficulties in achieving the structural and efficient fulfilment of the minimum 70% requirement across the whole EU

by 2026, which would in turn jeopardise the ambitious targets set for renewable energy integration.“ (ACER 2024, S. 7)

³² Dies ist eine der politischen Forderungen des Rassemblement nationale.

Das Risiko erneuter Fragmentation steht so lange im Raum – und wirft seinen Schatten auf Investitionsentscheidungen und Kapitalkosten –, wie die Letztentscheidungskompetenzen im Energiebereich auf nationaler Ebene verbleiben. Wie Ministerin Van der Straeten betonte: Solange Energieministerinnen primär ihrer nationalen Wählerschaft verantwortlich sind, gibt es ein Pramat der nationalen Versorgungssicherheit, auch auf Kosten von Gesamteffizienz und -resilienz.

Wie groß wären die Potenziale, die sich durch eine besser integrierte Energieversorgung heben ließen? Eine robuste, granulare und umfassende Schätzung fehlt bisher. Die existierenden Studien weisen ein Gesamtpotenzial von 227 Milliarden Euro im Jahr 2030 bis 407 Milliarden im Jahr 2050 an zusätzlicher Wirtschaftsleistung aus (European Parliamentary Research Service 2023, S. 77), wobei unklar ist, wie zuverlässig diese Schätzungen sind.

Aus äußerer Souveränitätsperspektive besonders interessant: Bereits im Jahr 2030 könnte eine Energieunion das benötigte Volumen fossiler Importe um 21 Prozent absenken (Zachmann et al. 2024, S. 5). In physischen Größen wären 2030 circa 40 GW weniger gesichert abrufbare Leistung notwendig, um die Stromversorgungssicherheit zu garantieren. Dies entspricht circa 30 Atomkraftwerken (Zachmann et al. 2024, S. 7).³³

Dass es entscheidend ist, möglichst günstige nachhaltige Energie für Europa zu sichern, und dass dem Stromsektor dafür eine besondere

Rolle zukommt, wird durch die Rolle von Künstlicher Intelligenz als nächster möglicher „general purpose technology“ (Crafts 2021) unterstrichen. Diese ist so stromintensiv, dass sich Amazon kürzlich dafür entschieden hat, ein neues Datenzentrum durch den direkten und langfristigen Ankauf von Nuklearenergie abzusichern (Swinhoe 2024). Sollte es Europa nicht gelingen, eine günstige, grüne und sichere Stromversorgung für morgen zu sichern, könnte eine mögliche Breiteneinführung von künstlicher Intelligenz erschwert werden.

Verteidigung

Im Verteidigungsbereich ist die Lage ähnlich. Generell ist die rüstungsindustrielle Produktion fragmentiert und oft als Manufaktur- anstatt als Serienproduktion organisiert. Während die 19 größten europäischen Rüstungsfirmen 2022 einen kombinierten Gesamtumsatz von knapp 76 Milliarden Euro hatten,³⁴ belief sich allein der Umsatz von Lockheed Martin, der größten US-Rüstungsfirma, auf 57 Euro Dollar.

Aufgrund des russischen Angriffs auf die Ukraine und der Veränderung der geopolitischen Lage wandeln sich Zustand und Ausblick der europäischen Rüstungsindustrie jedoch rapide: Anstatt von Überkapazitäten und Konsolidierungsbestrebungen dominieren nun Sorgen über mangelnde Produktionskapazitäten, die es schnellstmöglich zu beheben gilt. Präzise und aktuelle Daten zum Zustand der verteidigungsindustriellen Basis Europas sind in diesem Kontext noch nicht verfügbar (Mölling & Hellmonds, im Erscheinen).³⁵

³³ Das Kernkraftwerk Emsland hatte zum Beispiel eine Leistung von 1,3–1,4 GW.

³⁴ Ohne das Vereinigte Königreich. Die sieben größten britischen Rüstungsfirmen generierten 2022 Umsätze von circa 40 Milliarden Dollar (Liang et al. 2023, S. 5). Umrechnung von US Dollar auf Euro mit EZB-Referenzkurs für 2022 von 1,0530 Dollar pro Euro.

³⁵ Bekannt ist, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Waffensysteme in Europa im Einsatz sind: Während die USA einen Kampfpanzer, zwei großkalibrige Geschütze, vier Zerstörer- und Fregattentypen und sechs Kampfflugzeugtypen einsetzen, benutzt Europa 17 Arten von Kampfpanzern, 27 Arten

großkalibriger Geschütze, 29 Zerstörer- und Fregattentypen und 20 Arten von Kampfflugzeugen (Bachmann et al. 2017, S. 13). Da militärische Systeme jedoch oft über Jahrzehnte im Einsatz sind, spiegelt die Verwendungslage nicht notwendigerweise die aktuelle Lage der verteidigungsindustriellen Basis wider. Im Falle von Panzern gibt es zum Beispiel nur noch zwei Firmen in Europa, die eine Endproduktion durchführen: Rheinmetall und KNDS.

Ein weiterer Datenpunkt, der in aktuellen Debatten oft zitiert wird, bezieht sich auf den hohen Anteil an Rüstungsausgaben, die ins außereuropäische Ausland fließen (Maulny 2023). Die

Klar ist: Der Versuch, die europäische Rüstungsindustrie in eine wahrhaft europäische zu verwandeln, die durch Skaleneffekte günstige Massenproduktion bieten kann, war bisher noch nicht von Erfolg gekrönt. Die Aufrüstung, die nun stattfindet, ist mitgliedsstaatlich gelehrt; ihre militärische Koordinierung findet im Rahmen der NATO-Planung statt. Das Konglomerat aus Regulierungen und vergleichsweise kleinen finanziellen Anreizen, mit dem die EU in der Vergangenheit eine intensivere zwischenstaatliche Koordinierung erreichen wollte, war für die Mitgliedstaaten bisher nicht hinreichend attraktiv.

Im Bereich der Streitkräfte selbst ist die Datenlage wenig besser, doch auch hier scheinen Ineffizienzen zu bestehen. So summieren sich die Streitkräfte der EU-Mitgliedsstaaten auf circa 1,3 Millionen Soldaten und Soldatinnen. Zusammengenommen haben sie damit ungefähr die gleiche Größe wie die Streitkräfte der USA (1,3 Millionen) oder Russlands (1,1 Millionen) (The International Institute for Strategic Studies 2024). Ihre militärische Schlagkraft hingegen wird von Analysten als begrenzt eingeschätzt (Robertson 2022; Ioannou & Pérez 2023, S. 151).

Europäische Potenziale im Verteidigungsbereich³⁶ zu heben ist herausfordernd, solange die relevante Entscheidungskompetenz auf der mitgliedsstaatlichen Ebene verankert bleibt. Einerseits ist dies erkennbar im wiederholten Scheitern bisheriger Initiativen: „Obwohl das Ziel der strategischen Souveränität älter ist als die Gemeinsame Sicherheits- und

78 Prozent, die Maulny für den Zeitraum Februar 2022 bis Juni 2023 ausweist (S. 15), stehen jedoch auf einer methodologisch unklaren Basis (Mölling & Hellmonds, im Erscheinen). Robuster scheint die Angabe, dass von 2007 bis 2016 durchschnittlich 60 Prozent der europäischen Beschaffungsbudgets auf außereuropäische Importe (Europäische Kommission 2022, S. 5-6) entfielen.

³⁶ Monetäre Quantifizierungen dieser Potenziale sind mit Vorsicht zu genießen. Als erste Größenordnung könnte aber eine Analyse des Forschungsdiensts des EU-Parlaments dienen. Dieser schätzt, dass zwischen 24,5 und 75,5 Milliarden Euro eingespart werden könnten, falls alle EU-Mitgliedsstaaten ihre

Verteidigungspolitik (GSVP) selbst, hat sich seit der Festlegung des Helsinki Headline Goal im Jahr 1999 erstaunlich wenig getan, um eine effektive verteidigungspolitische Integration in der EU zu erreichen“ (Becker & Schütz 2022, S. 42). Andererseits zeigt es sich in der Praxis heutiger Kooperationen, wie zum Beispiel gemeinsamer Rüstungsprojekte. Da jeder Mitgliedsstaat mit anderen Einsätzen für seine Streitkräfte plant und es keine zentrale Autorität gibt, die die daraus entstehenden Differenzen schlichten könnte, gibt es keine Einigkeit bezüglich der benötigten Fähigkeitsprofile. In der Vergangenheit waren überkomplexe Gemeinschaftsprojekte das Ergebnis,³⁷ die selbst bei höherer Gesamtnachfrage in Manufakturproduktion und damit in höheren Kosten und nur begrenzter Skalierbarkeit im Ernstfall münden.

Um den europäischen Flickenteppich aus Bonsai-Armeen und -Rüstungsindustrien (Mölling 2024) zu beheben, scheint es daher essenziell – wenn auch politisch herausfordernd –, die innere Souveränität Europas auf neue Füße zu stellen. Welche Form eine solche Klärung im Verteidigungs- und Verteidigungsindustriebereich nehmen könnte, und inwiefern es vielleicht möglich wäre, Rüstungspolitik von Souveränität über die eigentlichen Streitkräfte zu trennen, wäre mit Umsicht zu erkunden.

Industriepolitik

Die Industriepolitik stellt ein drittes Feld dar, in dem die bisherigen Souveränitätsstrukturen erhebliche und in Zukunft wachsende Kosten verursachen. Bis zur Corona-Pandemie war dieses

Verteidigungsmittel so effizient ausgaben wie die effizientesten Mitgliedsstaaten (European Parliamentary Research Service 2023, S. 314). Dies kann als Untergrenze für Stärkungs- oder Einsparpotenziale gesehen werden, da hier nur reine Harmonisierungs- und „Levelling up“-Effekte quantifiziert werden. Weitere Potenziale, die im Kontext der Aufrüstung und Neupositionierung entstehen könnten, die Russlands Angriffsrieg notwendig macht, wurden aus der Analyse ausgespart.

³⁷ So wird zum Beispiel der europäisch produzierte Heliokopter NH90 in 20 verschiedenen Varianten hergestellt (Zandee 2022, S. 3).

Politikfeld durch die strikte Beihilferegelung der Maastricht-EU, überwacht von der Generaldirektion Wettbewerb (DG COMP), effektiv vom Tisch genommen. Diese Form der negativen Integration schränkte nationale Gestaltungsmöglichkeiten ein, war aber ein effektives Mittel gegen Subventionswettrennen und Übersubventionen.

Mit der globalen Rückkehr von Industriepolitik wurde diese strikte Einschränkung als immer hinderlicher für Europas technologische und industrielle Souveränität wahrgenommen (siehe z. B. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz & Ministère de l'Economie et des Finances 2019). Seit dem ersten *Important Project of Common European Interest* (IPCEI) zu Mikroelektronik 2018 begann eine schrittweise Lockerung der Beihilferegeln, zunächst ausschließlich in Bezug auf IPCEIs, im Rahmen derer bis jetzt knapp 33 Milliarden Euro an Subventionen gestattet wurden (Europäische Kommission 2024, S. 4). Ab 2022 erlaubte das sogenannte *Temporary Crisis Framework*, im März 2023 weiterentwickelt zum *Temporary Crisis and Transition Framework* (TCTF), nationale Subventionen in Reaktion auf die Energiekrise und für Transformationszwecke. Hierdurch wurden bis März 2024 mehr als 760 Milliarden Euro an mitgliedsstaatlichen Beihilfen genehmigt (Europäische Kommission 2024, S. 4), wobei unklar ist, wie viel davon tatsächlich abgeflossen ist. Der parallele Versuch der Europäischen Kommission, im Kontext des *Net Zero Industry Act* einen größer angelegten Fonds für eine gemeinsame europäische Industriepolitik zu schaffen, scheiterte hingegen.³⁸

Die Umsetzung der industriepolitischen Wende primär über die mitgliedsstaatliche Ebene lässt vermuten, dass auch hier noch erhebliche Effizienzgewinne zu realisieren sind. Europaweite

Unterschiede bei heutigen und zukünftigen Energiekosten (Steitz & Kölschbach Ortego 2023), Fachkräfteverfügbarkeit, Infrastruktur sowie bestehende Industrie- und Forschungscluster werden in nationalen Entscheidungsprozessen nicht optimal in Betracht gezogen. Ähnlich wie im Verteidigungsbereich gibt es auch hier keine belastbaren Schätzungen des unausgeschöpften Potenzials. Angeichts des Gesamtvolumens an Beihilfen und des höheren Risikos von Strohfeuerförderung und destruktiven Subventionswettrennen zwischen den Mitgliedsstaaten dürfte es jedoch erheblich sein.

Auch hier ist das Heben der Potenziale herausfordernd, solange die Entscheidungskompetenzen auf nationaler Ebene verbleiben. Denn die Interessenslage der Mitgliedsstaaten ist gemischt: Einerseits gibt es ein geteiltes Interesse an möglichst effektiver Industriepolitik, um mit einem Minimum an Subventionen und anderen Maßnahmen ein Maximum an zukünftiger Wertschöpfung und Resilienz zu erreichen. Andererseits haben die einzelnen Mitgliedsstaaten gegenläufige Interessen in Bezug auf konkrete Ansiedlungsentscheidungen: Jeder Staat möchte die neuen Halbleiter- oder Batteriefabriken bei sich haben.

Diese Lage verkompliziert sich weiter dadurch, dass die gesamteuropäisch effizientesten Ansiedlungen vermutlich nicht selten in den reichen Kerngebieten der Union liegen: Dort gibt es Fachkräfte, Transportinfrastruktur, kurze Lieferketten und viele Abnehmer. Ärmere EU-Länder hätten also vor allem dann einen Anreiz, sich für eine Europäisierung der Industriepolitik einzusetzen, wenn diese als kombinierte Industrie- und Kohäsionspolitik verstanden würde. Dementgegen hätten reichere Länder einen Anreiz, für eine klare Trennung von

³⁸ In ihrer „State of the European Union“-Rede im September 2022 skizzierte Präsidentin von der Leyen einen großvolumigen Souveränitätsfonds (von der Leyen 2022), auch als Antwort auf den *US Inflation Reduction Act*. Die Idee schrumpfte anschließend auf die sogenannte Strategic Technologies for

Europe Platform (STEP), mit einem angedachten Finanzvolumen von 10 Milliarden Euro (Bourgery-Gonse 2023), bevor die finale Einigung das Volumen auf 1,5 Milliarden Euro ausschließlich für Verteidigungsprojekte reduzierte (Simon 2024).

europäischer Industriepolitik und Kohäsion zu argumentieren, weil Erstere dann effektiver wäre – und ihnen zugute käme. Diesen Konflikt zu schlichten und gleichzeitig handwerklich gute Industriepolitik zu machen, ist herausfordernd im Rahmen der jetzigen Ausgestaltung der Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen der EU.

Makrofinanzen

Neben Energie, Verteidigung und Industriepolitik würde eine Klärung der inneren Souveränitätsverhältnisse eine Stärkung der europäischen Makrofinanzen ermöglichen. Die relevanten Mechanismen und Möglichkeiten sind seit den Debatten der 2010er-Jahre hinreichend bekannt: Würden zum Beispiel – in einer Parallele zu den frühen Vereinigten Staaten (Henning & Kessler 2012) und entlang der Vorschläge von Delpla und von Weizsäcker (2010) – gewisse Anteile der bestehenden Staatsschulden der Mitgliedsstaaten auf eine souveräne europäische Bilanz gelegt, wären **jährliche Zinsersparnisse in hohen zwei- bis dreistelligen Milliardenbereichen** möglich.³⁹ Parallel zu den Zinsersparnissen würde das Schaffen einer genuin sicheren europäischen Anleihe (eines „European safe asset“ oder „single safe asset“) die Bankenunion stärken, indem Refinanzierungsunterschiede zwischen ansonsten gleichen Banken in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten weitgehend nivelliert würden. Dies würde wiederum die Kohäsionspolitik stärken, indem die Finanzierungskosten vergleichbarer Projekte in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten angeglichen würden. Ebenfalls würde, aufgrund von bekannten Komplementaritäten zwischen privater und öffentlicher Risikoabsicherung (Cimadomo et al. 2022; Giovannini et al. 2022, 2023), durch eine Vertiefung der

öffentlichen Risikoabsicherung auch die private Absicherung gegen makroökonomische Schocks besser funktionieren.

Die Schattenseite einer solchen Fiskalunion wäre – wie ebenfalls hinlänglich bekannt –, dass sie möglicherweise Anreize für eine Überschuldung auf der mitgliedsstaatlichen Ebene stärkt. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, wäre entweder eine stärkere Kontrolle der mitgliedsstaatlichen Finanzen durch die Unionsebene notwendig oder die Kombination aus einem effektiven mitgliedsstaatlichen Insolvenzregime (also nicht-souveräner mitgliedsstaatlicher Anleihen) und einem deutlich erweiterten Unions-Budget. Beide Alternativen würden hohe Anforderungen an die Legitimität und Entscheidungsfindung europäischer Institutionen stellen, die diese ohne eine Klärung der Souveränitätsverhältnisse vermutlich nicht erfüllen könnten.

³⁹ Berechnet man zum Beispiel den impliziten Zinssatz auf EU-Schulden für das Jahr 2022 auf Grundlage des konsolidierten EU-Jahresabschlusses (European Commission, Directorate General for Budget 2023; für 2022, den aktuellen Rand, war dieser implizite Zinssatz aufs Gesamtportfolio 0,81 Prozent) und geht davon aus, dass europäisierte Schulden zu diesem

Zinssatz finanziert werden, wären die kontrahaktiven Ersparnisse einer Umschuldung von bis zu maximal 60 Prozent des jeweiligen nationalen BIPs allein im Jahr 2022 circa 100 bis 110 Milliarden Euro gewesen.

3. Was tun?

Die abstrakte Lektion der bisherigen Ausführungen ist klar: Um Europas äußere Souveränität zu stärken, muss das postsouveräne Projekt der Maastricht-EU durch ein neues EU-Paradigma abgelöst werden. Ein wichtiger Bestandteil ist dabei die Klärung der inneren Souveränitätsverhältnisse. Denn grundsätzlich betrachtet erfordert äußere Souveränität institutionelle Handlungsfähigkeit, eine materielle Basis, für deren Herstellung Gelder und Entscheidungsbefugnisse erforderlich sind, und eine Glaubwürdigkeit, die wiederum robuste innere Legitimierung erfordert. Im Konkreten kann eine Klärung der inneren Souveränität das Heben signifikanter Potenziale in den Bereichen Energie, Verteidigung, Industriepolitik und Finanzen ermöglichen. Angesichts des russischen Angriffs auf die Ukraine, der ungewissen Zukunft der NATO und der regelbasierten internationalen Ordnung, der industrielpolitischen Wende der USA und Chinas und der Notwendigkeit, Europas Energiesystem rapide zu dekarbonisieren, ohne dabei eine Kostenexplosion zu verursachen, scheint es zentral, diese Potenziale zu heben.

Wer also von europäischer Souveränität sprechen möchte, darf weder über Geld noch über institutionelle Reformen schweigen (siehe auch Neumeier 2024, S. 290). Doch die praktische Ableitung dieser Lektion ist schwierig. Die Angst vor Vertragsänderungen ist groß. Ob ausreichend horizontales (zwischenstaatliches), vertikales (zwischen Bevölkerungen und Politik) und inter-institutionelles (zwischen mitgliedsstaatlichen Regierungen und EU-Institutionen) Vertrauen besteht, um zum Beispiel mehr Finanz- und Verteidigungskompetenzen in die Hände eines europäischen Bundes zu legen, ist bestenfalls unklar. Es gibt heute keine europaweite Öffentlichkeit, die als Fundament eines demokratisch-föderalen europäischen Staates

dienen könnte. Auch die Ansichten in Bezug auf Kultur und Geschichte, Außenpolitik und Finanzen divergieren zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren Bevölkerungen, und das teils stark.

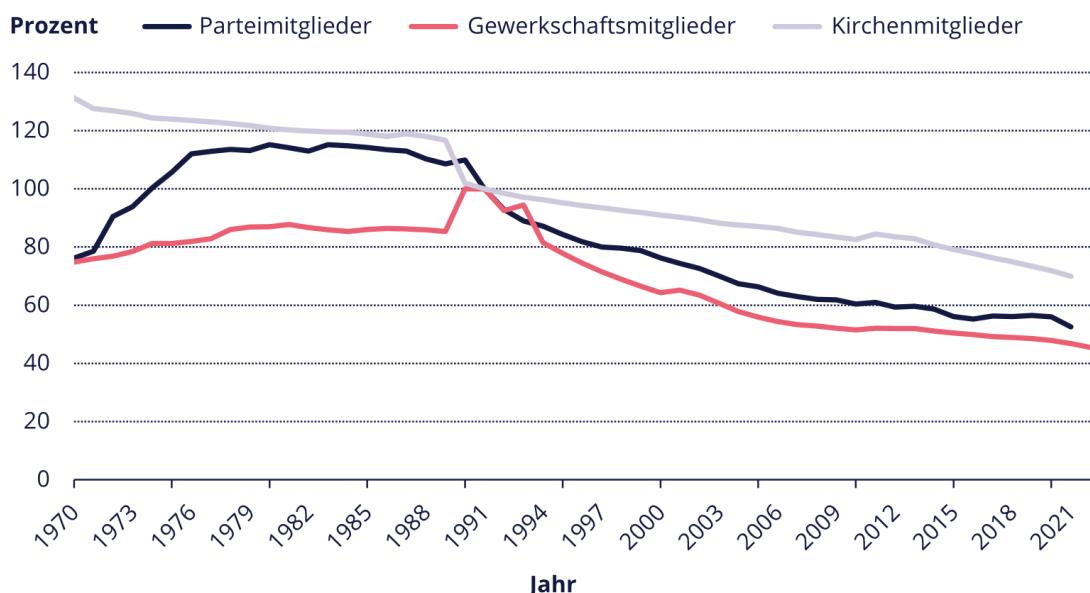
Was kann also getan werden, um Europas Souveränität heute zu stärken, wenn trotz dieser Herausforderungen die innere und äußere Souveränität zusammen betrachtet werden müssen?

Ein erster Ansatz würde an den Fundamenten ansetzen. Wie oben ausgeführt, ist die demokratische Legitimation der Maastricht-EU durch die mitgliedsstaatlichen Wahlbevölkerungen dünn geworden. Gleichzeitig existiert bis heute keine ausreichend breite europaweite Öffentlichkeit, auch wenn es erste Schritte in diese Richtung gibt. In diesem Kontext eine direkte Klärung der Souveränitätsverhältnisse zu versuchen, zum Beispiel durch einen Verfassungskonvent, scheint riskant. Fehlt gegenseitiges Vertrauen, könnte ein Klärungsversuch statt einer gestärkten EU ihre Zersplitterung zur Folge haben. Die Konsequenzen wären im jetzigen geopolitischen Umfeld gravierend.

Nicht nur die Legitimitätsgrundlage der Maastricht-EU ist schwächer geworden. Auch die Legitimität gewisser nationaler demokratischer Institutionen, zum Beispiel der großen Parteien, hat abgenommen (Niedermayer 2022). Dies scheint daran zu liegen, dass das soziologische Fundament, auf dem ihre Funktionsweise und die Funktionsweise von Demokratie im Allgemeinen beruht (Putnam et al. 1993), selbst schwächer geworden ist (Putnam 2000; Mair 2013; Kundhani 2020b; Jäger 2023). In Deutschland ist dies unter anderem erkennbar an den rückläufigen Mitgliederzahlen in Kirchen, Gewerkschaften und Parteien (Abbildung 3).

Mitgliedschaftsentwicklung in Parteien, Gewerkschaften & Kirchen seit 1970

Anteil an Bevölkerung, Index 1991 = 100



Die Werte für die Indizierung 1991 sind wie folgt: 1991 waren 2,8 Prozent der deutschen Bevölkerung Parteimitglieder, 14,7 Prozent Gewerkschaftsmitglieder und 70,9 Prozent Mitglieder der evangelischen oder römisch-katholischen Kirche. Die sprunghafte Bewegung der Werte um 1990 erklären sich durch die Wiedervereinigung.

Lesebeispiel: Im Jahr 1970 lag der Anteil der Kirchenmitglieder bei etwa 130 Prozent seines Wertes von 1991, während der Anteil der Partei- und Gewerkschaftsmitglieder bei etwa 75 Prozent lag. Bis 2021 ist der Anteil der Kirchenmitglieder auf etwa 70 Prozent des Wertes von 1991 gesunken, der Anteil der Parteimitglieder auf etwa 55 Prozent und der der Gewerkschaftsmitglieder auf etwa 45 Prozent. Dies zeigt einen deutlichen Rückgang der Mitgliedschaften in allen drei Bereichen über die letzten 50 Jahre, der insbesondere im Zeitraum nach 1991 stattfand.

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 3: Parteien, Gewerkschaften und christliche Kirchen haben in Deutschland viele Mitglieder verloren; **Quellen:** Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (2015); Deutscher Gewerkschaftsbund (2019); Niedermayer (2022); Destatis (2023); Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst (2023)

Sowohl, um die Grundlage für eine Klärung Europas innerer Souveränität zu schaffen, als auch, um Demokratie zu stärken, wäre es daher entscheidend, ihr soziologisches Fundament zu erneuern.

Die Umsetzung dieses ersten Ansatzes obliegt vor allem gesellschaftlichen Organisationen und der Politik. Ökonomische Ideengeber wie Dezernat Zukunft oder das European Macro Policy Network (EMPN) können einen kleinen Beitrag leisten: Wenn in depolitisierten Bereichen wie der Geld- und Finanzpolitik Alternativen sichtbar gemacht werden, wird schneller klar, warum sich politisches Engagement lohnt

(Bergsen et al. 2022). Dies kann die Arbeit anderer gesellschaftlicher Organisationen und der Parteien unterstützen.

Einen direkteren Beitrag könnten ideengebende Organisationen jedoch bei einem zweiten Ansatz leisten. Dieser würde sich auf die Akteure konzentrieren, die heute in Europa relativ gesehen über die meiste Legitimation und Handlungsfähigkeit verfügen: die Regierungen der Mitgliedsstaaten. Sie sind die zentralen Vetospieler, die es zu überzeugen gilt, um bei der Klärung der inneren Souveränität Fortschritte zu erzielen.

Diese Vetospieler haben bereits in der Vergangenheit Elemente ihrer Souveränität abgegeben, zum Beispiel in der Handels-, Wettbewerbs- und Geldpolitik. Die zunächst berechtigte Sorge, dass Regierungen und Staaten selten ihre eigene Macht schmälern, hat also Grenzen. Sind die Vorteile ausreichend groß, können Regierungen überzeugt werden.

Aufgrund der qualitativ neuen Herausforderungen, vor denen Europa heute steht, sind weitere Schritte denkbar (Costa et al. 2023). Der geopolitische Rahmen, der die Maastricht-EU getragen hat, bröckelt: Energie aus Russland, Wachstum aus China, Sicherheit aus den USA stehen alle unter Vorbehalt (The Economist 2022; Foy & Arnold 2023). Die Tatsache, dass 2024 zwei Grundsatzberichte ehemaliger italienischer Premierminister erscheinen, zeugt davon, dass die Grenzen der Maastricht-EU auch von denen erkannt wurden, die diese mit aufgebaut und regierten haben. So zum Beispiel Mario Draghi (2024): „Unsere Strukturen, unsere Entscheidungsprozesse, unsere Finanzarchitektur sind entworfen für die ‚Welt von gestern‘.“

Ein Hindernis, das einer mitgliedsstaatlich angeführten Klärung der inneren Souveränität im Wege steht, ist jedoch folgendes: Je nachdem, wie sie im Detail strukturiert ist, sind die Vorteile einer solchen Klärung sehr ungleich verteilt. Werden einzelne Politikfelder einzeln behandelt, wird es schwierig, innenpolitische Mehrheiten zu bilden. So wäre zu erwarten, dass jedwede französische Regierung zögern würde, Kompetenzen über Frankreichs Militär oder den französischen Energiemix abzugeben. Jede deutsche Regierung würde mit Skepsis auf eine Fiskalunion blicken. Kleinere und ärmere Mitgliedsstaaten würden sich gegen eine europäische Industriepolitik positionieren, die vor allem auf Effektivität ausgerichtet ist; größere und reichere Mitgliedsstaaten würden

sich gegen eine solche sträuben, die gleichzeitig Kohäsionsziele erreichen soll. Und so weiter.

In dieser Konstellation könnten **ehrliche Kuhhandel** helfen: Die Verknüpfung unterschiedlicher Politikbereiche in einem Gesamtpaket, dem jede mitgliedsstaatliche Regierung aus Eigeninteresse zustimmen kann.

Dies ist in Regierungs- und Expertenkreisen bekannt. Doch je wichtiger die Einzelkomponenten und je komplexer das Gesamtpaket, desto schwieriger ist das Schnüren eines erfolgreichen Kuhhandels. Weitere Schwierigkeiten erwachsen, wenn das gegenseitige Vertrauen schwach ist: Dann können hinter komplexen Paketen innereuropäische Macht- und Wettbewerbsabsichten vermutet werden, gerade wenn die Vorschläge von anderen mitgliedsstaatlichen Regierungen oder der Europäischen Kommission kommen. Der Weg zu einer produktiven Einigung wird steiniger.

In diesem Kontext könnte es hilfreich sein, wenn außenstehende Akteure Analysen beitragen, die die Vor- und Nachteile sowie die Verteilungswirkungen von Einzelmaßnahmen und möglichen Gesamtpaketen aufarbeiten. Dies kann zu einem geteilten Verständnis bezüglich der Frage beitragen, wer wo gewinnt oder draufzahlt, was wiederum den Weg zu einer Einigung vereinfachen kann.

Es könnte daher für außenstehende Akteure produktiv sein, in den heute relevanten Politikbereichen Optionen für Kuhhandel zu entwickeln. Dies erfordert die robuste Aufarbeitung der einzelnen Themenfelder mit einer Kombination aus politischer und fachlicher Expertise, unter Beteiligung von Analysten und Analystinnen, die ausreichend Vertrauen in den relevanten Entscheidungszentren genießen. Das Produkt solcher Forschung könnte eine Matrix wie in Abbildung 4 sein.

	Verteidigung	Energie	Finanzen	Industriepolitik	etc.	Kuhhandel
Mitgliedsstaat 1	+++	+	-	--	...	+
Mitgliedsstaat 2	-	++	+	-	...	+
Mitgliedsstaat 3	+	+	--	+	...	+
Mitgliedsstaat 4	++	-	+	-	...	+
Mitgliedsstaat 5	+	++	---	+	...	+
Mitgliedsstaat 6	+	-	-	++	...	+
⋮						+
⋮						+
						+

Abbildung 4: Schematisches Beispiel eines Souveränitätskuhhandels; Quelle: Autor

In der Auswahl der Themenfelder wäre es entscheidend, sich auf Portfolios zu konzentrieren, in denen die Präferenzen der Mitgliedsstaaten vergleichsweise stabil sind. Sonst besteht das Risiko, dass Präferenzen sich verändern und damit jeder Versuch überholt wird, ein stimmiges Gesamtpaket zu schnüren. Dies könnten Felder sein, in denen den nationalen Verwaltungen ein größeres Gewicht zukommt, wie zum Beispiel Energie, Verteidigung oder Finanzen, wodurch die Präferenzen von Regierung zu Regierung stabiler bleiben könnten.⁴⁰

Ebenfalls wäre es wichtig, zwischen Politikfeldern zu unterscheiden, in denen eine neue Kompetenzverteilung grundsätzlich vorstellbar ist, gerade wenn dies klare Vorteile generiert, und Felder, in denen dies auf absehbare Zeit unvorstellbar ist. Zu ersterem könnten Energieinfrastruktur, militärische Beschaffung und zweckgebundene Finanzen zählen, zu letzterem die Verlagerung des militärischen Oberkommandos oder uneingeschränkter Steuerkompetenzen auf die europäische Ebene.

Ein drittes wichtiges Element wäre, aus dem Set der möglichen Kuhhandel jene zu identifizieren, die nicht nur vorteilhaft für die einzelnen Mitgliedsstaaten sind, sondern Entscheidungskompetenzen in den strategisch wichtigen Bereichen auf einen gut legitimierten, klar bestimmten und handlungsfähigen europäischen Letztentscheider verschieben.

Ein Vorteil eines Kuhhandel-basierten Ansatzes wäre, dass er positive Pfadabhängigkeiten schaffen könnte: Neben einer besseren Verteilung von Entscheidungskompetenzen könnte die Betonung des Einzelnutzens für die jeweiligen Mitgliedsstaaten eine Offenheit und Ehrlichkeit erlauben, die bei der sonst üblichen Betonung des Gemeinnutzens schwerer zu erreichen ist. So könnte mehr mitgliedsstaatliche Selbstbezogenheit paradoxe Weise zu mehr Vertrauen führen.

Das Gesamtkonzept könnte dennoch das einer **Souveränitätsunion** sein, deren Entscheidungskompetenzen, Aufgabenbereiche und Finanzierungsmöglichkeiten eng auf das Bereitstellen öffentlicher Güter zugeschnitten wären.

⁴⁰ Ob im Feld der Industriepolitik, bzw. in welchen Teilen davon und für welche Mitgliedsstaaten, stabile Präferenzen bestehen, ist noch unklar. Dies sollte sich jedoch im Kontext zukünftiger Regierungswechsel in den zentralen Mitgliedsstaaten

herausstellen. Allgemein wären weitere Voruntersuchungen erforderlich, um zu erläutern welche der relevanten Politikfelder ausreichend stabile Präferenzen aufweisen.

Damit wäre eine solche Union deutlich zu unterscheiden sowohl von der Maastricht-EU, bei der der Aufbau des Binnenmarkts und das Anstreben von Postsouveränität im Mittelpunkt stand, als auch von dem Modell einer Transferunion, in dem Verteilungsfragen im Vordergrund standen und das als versuchte Ablösung der Maastricht-EU in den 2010er-Jahren scheiterte.

Ein solcher Souveränitätskuhhandel – auch wenn auf öffentliche Güter begrenzt und von einem dezentralen Föderalismus geprägt – wäre ein Schritt in Richtung europäische Staatlichkeit. So kontrovers dies sein mag, so sehr harmoniert es mit gewissen Linien der historischen Entwicklung.

Dazu gehört einerseits, dass die Entstehung eines neuen Demos oft der Herausbildung einer neuen Staatlichkeit folgt, anstatt ihr voranzugehen (Weber 1976; Gellner 1983). Es wäre also historisch unüblich mit einer Souveränitätsunion so lange zu warten, bis sich eine gesamt-europäische Öffentlichkeit gebildet hat.

Andererseits haben Alesina & Spolaore (2005) herausgearbeitet, dass die territoriale Größe

von Staaten in der langen Frist durch eine Balance unterschiedlicher Vor- und Nachteile bestimmt ist.

Zu den Nachteilen größerer Staaten gehört, dass es schwieriger ist, die ihrer Bevölkerung innewohnende Heterogenität an Kulturen, Sprachen und Präferenzen abzubilden und daraus erwachsende Konflikte friedlich zu schlichten.

Zu ihren Vorteilen gehört, dass sie niedrigere Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter, darunter Verteidigung, haben und, dass sie über einen größeren Binnenmarkt verfügen.

Gerade in friedlicheren Zeiten, in denen Handel verlässlich über Grenzen hinweg fließen kann, werden Staaten daher flächenmäßig tendenziell kleiner. Je unsicherer die Zeiten geopolitisch und je höher die internationalen Handelsbarrieren werden, desto größer wird dagegen die durchschnittliche territoriale Staatsgröße.

Mit der aktuellen Veränderung der Weltlage verändert sich die Balance dieser Vor- und Nachteile. Die optimale geografische Staatsgröße wächst.

Bibliografie

ACER (2023): "Cross-zonal capacities and the 70% margin available for cross-zonal electricity trade (MACZT): 2023 Market Monitoring Report", online verfügbar unter: https://www.acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Publications/2023_MMR_MACZT_0.pdf, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

ACER (2024): "Opinion No 02/2024 of the European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators", online verfügbar unter: <https://www.acer.europa.eu/news-and-events/news/acer-alerts-european-parliament-and-commission-pressing-need-power-grid-operators-maximise-electricity-transmission-capacity-they-make-available-cross-border-trading>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Alesina, A. / Spolaore, E. (2005): *The Size of Nations*, erste Edition, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Azmanova, A. (2020): *Capitalism on edge: how fighting precarity can achieve radical change without crisis or utopia*, Columbia University Press, New York.

Bachmann, D. / Bunde, T. / Maderspacher, Q. / Oroz, A. / Scherf, G. / Wittek, K. (2017): "European Defence Report: More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future", Münchener Sicherheitskonferenz, online verfügbar unter: <https://securityconference.org/en/publications/european-defense-report/>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Baerbock, A. (2023): "Rede der Außenministerin Annalena Baerbock bei der Europakonferenz im Auswärtigen Amt", Auswärtiges Amt, online verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2629310>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

Bayley, R. A. (1882): *The National Loans of the United States from July 4, 1776, to June 30, 1880*,

U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

Becker, V. S. / Schütz, T. (2022): "Reform oder Irrelevanz", *Internationale Politik*, 1/2022, S. 42–47.

Bergsen, P. / Downey, L. / Krahé, M. / Kundnani, H. / Moschella, M. / Slobodian, Q. (2022): "The economic basis of democracy in Europe: structural economic change, inequality and the de-politicization of economic policymaking", Chatham House, online verfügbar unter: <https://chathamhouse.soutron.net/Portal/Public/en-GB/RecordView/Index/191629>, [Zuletzt aufgerufen: 12.6.2024].

Berman, S. / McNamara, K. R. (1999): "Bank on Democracy: Why Central Banks Need Public Oversight", *Foreign Affairs*, 78 (2), S. 2–8.

Bickerton, C. J. (2012): *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, Oxford.

BMWK (2023): "Industriepolitik in der Zeitenwende: Industriestandort sichern, Wohlstand erneuern, Wirtschaftssicherheit stärken", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/10/20231024-habeck-legt-industrie-strategie-vor.html>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

Bodin, J. (1992): *Bodin: On Sovereignty*, editiert von Franklin, J. H., Cambridge University Press.

Bora, S. I. (2023): *Escape Forward - French State Elites, EU Politics and the Discursive Practice of European Sovereignty*, Dissertation, Sciences Po Paris, Paris.

Bourgery-Gonse, T. (2023): "EU Commission wants new technology fund, but no fresh cash in sight", Euractiv, online verfügbar unter: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-commission-wants-new->

technology-fund-but-no-fresh-cash-in-sight/, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Buiter, W. H. (1999): "Alice in Euroland", Journal of Common Market Studies, 37 (2), S. 181–209.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz / Ministère de l'Economie et des Finances (2019): "A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century", S. 1–5, online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Bundesregierung (2023): "Nationale Sicherheitsstrategie", online verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundesregierung-beschliesst-erste-nationale-sicherheitsstrategie-5636234>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

Buti, M. / Corsetti, G. (2024): "The first 25 years of the euro", CEPR Policy Insight, 126.

Cimadomo, J. / Gordo Mora, E. / Palazzo, A. A. (2022): "Enhancing private and public risk sharing: Lessons from the literature and reflections on the COVID-19 crisis", Occasional Paper Series, 306, S. 1–40.

Costa, O. / Schwarzer, D. / Berès, P. / Gressani, G. / Marti, G. / Mayer, F. / Nguyen, T. / Ondarza, N. von / Russack, S. / Tekin, F. / Vallée, S. / Verger, C. (2023): "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century", S. 52, online verfügbar unter: <https://www.de-lorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Crafts, N. (2021): "Artificial intelligence as a general-purpose technology: an historical perspective", Oxford Review of Economic Policy, 37 (3), S. 521–536.

Danwitz, T. von (2022): "Einheitliche Auslegung und Vorrang des Unionsrechts im Dialog der Gerichte", Verfassungsblog: On Matters Constitutional.

Delpla, J. / Weizsäcker, J. von (2010): "The Blue Bond Proposal", Bruegel Policy Brief, 3, S. 1–8.

Destatis (2023): "Bevölkerungsstand Bevölkerung nach Nationalität und Geschlecht", online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/deutsche-nichtdeutsche-bevoelkerung-nach-geschlecht-deutschland.html>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Deutscher Gewerkschaftsbund (2019): "Mitglieder in den DGB-Gewerkschaften 1951 bis 2018", DGB, online verfügbar unter: https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Brosch%C3%BCren_und_Flyer/Mitglieder-in-den-dgb-gewerkschaften-1951-bis-2018-rgb.pdf, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Downey, L. (2024): *Our Money: Monetary Policy as if Democracy Matters*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Draghi, M. (2024): "Radical Change—Is What Is Needed", Vortag, online verfügbar unter: <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Edling, M. M. (2003): *A Revolution in Favor of Government: Origins of the U.S. Constitution and the Making of the American State*, Oxford University Press, Oxford.

Elliot, J. (1836): *The debates in the several state conventions on the adoption of the federal Constitution, as recommended by the general convention at Philadelphia, in 1787*, zweite Edition, US-Congress, Washington, D.C..

Élysee (2017): "Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique.", elysee.fr,

online verfügbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

Europäische Kommission (2022): "Joint Communication: Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward", online verfügbar unter: https://commission.europa.eu/publications/defence-investment-gaps-and-measures-address-them_en, [Zuletzt aufgerufen: 11.6.2024].

Europäische Kommission (2024): "Achievements of the von der Leyen Commission: Investing in Europe's Prosperity", online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_24_1393, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Europäischer Rat (2022): "Ein Strategischer Kompass für mehr Sicherheit und Verteidigung der EU im nächsten Jahrzehnt", online verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

Europäischer Rat (2023): "Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 9. Februar 2023", online verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/02/09/european-council-conclusions-9-february-2023/>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

European Commission, Directorate General for Budget (2023): *Consolidated annual accounts of the European Union for the financial year 2022*, Publications Office, Luxemburg.

European Parliamentary Research Service (2023): *Increasing European added value in an age of global challenges: mapping the cost of non Europe (2022 2032)*, Publications Office, Luxemburg.

Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (2015): "Religionszugehörigkeit, Deutschland, Bevölkerung 1970-2011", fowid, online verfügbar unter: https://web.archive.org/web/20151015230431/http://fowid.de/fileadmin/datenarchiv/Religionszugehoerigkeit/Religionszugehoerigkeit_Bevolkerung_1970_2011.pdf, [Zuletzt aufgerufen: 10.07.2024].

Foy, H. / Arnold, M. (2023): "Mario Draghi delivers downbeat outlook for EU economic growth", The Financial Times, online verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/39ec07ea-2ca6-4539-bf70-b0348347898f>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Fukuyama, F. (1989): "The End of History?", The National Interest, (16), S. 3-18.

Gellner, E. (1983): *Nations and nationalism*, Cornell University Press, Ithaca.

Gill, S. / Cutler, A. C. (2014): *New Constitutionalism and World Order*, Cambridge University Press, Cambridge.

Gill, S. (1998): "New constitutionalism, democratisation and global political economy", Global Change, Peace & Security, 10 (1), S. 23-38.

Giovannini, A. / Ioannou, D. / Stracca, L. (2022): "Public and Private Risk Sharing: Friends or Foes? The Interplay between Different Forms of Risk Sharing", ECB Occasional Paper No. 2022/295, online verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstart_id=4135920, [Zuletzt aufgerufen: 10.07.2024].

Giovannini, A. / Ioannou, D. / Stracca, L. (2023): "A problem shared is a problem halved – the benefits of private and public risk sharing", The ECB Blog, online verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog.230329~ec0166ef99.en.html>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

- Graetz, M. J. / Shapiro, I. (2020): *The wolf at the door: the menace of economic insecurity and how to fight it*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Grimm, D. (2009): *Souveränität: Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, Berlin University Press, Berlin.
- Grimm, D. (2022): "Welche Souveränität?", Frankfurter Allgemeine Zeitung, online verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/zukunft-der-europaeischen-union-welche-souveraenitaet-18309006.html>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].
- Hall, G. J. / Sargent, T. J. (2014): "Fiscal discriminations in three wars", *Journal of Monetary Economics*, 61 (C), S. 148–166.
- Henning, C. R. / Kessler, M. (2012): "Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union", Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 2012-1, online verfügbar unter: <http://www.ssrn.com/abstract=1982709>, [Zuletzt aufgerufen: 10.07.2024].
- Hirschl, R. (2009): *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Hobbes, T. / Klenner, H. (2017): *Leviathan*, Felix Meiner Verlag, Hamburg.
- Hopkin, J. (2020): *Anti-System Politics: The Crisis of Market Liberalism in Rich Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Ioannou, D. / Pérez, J. J. (2023): "The EU's open strategic autonomy from a central banking perspective: challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment", European Central Bank, online verfügbar unter: <https://data.europa.eu/doi/10.2866/602215>, [Zuletzt aufgerufen: 11.6.2024].
- Jäger, A. (2023): *Hyperpolitik: extreme Politisierung ohne politische Folgen*, Suhrkamp, Berlin.
- Juncker, J.-C. (2018): "The Hour of European Sovereignty", European Commission, online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_5808, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].
- Kant, I. (1795): *Zum ewigen Frieden: Ein philosophischer Entwurf*, F. Nicolovius, Königsberg.
- Karpenstein, U. (2021): "Die Stunde des Gesetzgebers", Verfassungsblog: On Matters Constitutional, online verfügbar unter: https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00010977, [Zuletzt aufgerufen: 10.07.2024]
- Keohane, R. O. (2002): "Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40 (4), S. 743–765.
- Klooster, J. van 't (2020): "The Ethics of Delegating Monetary Policy", *The Journal of Politics*, 82 (2), S. 587–599.
- Klooster, J. van 't (2021): *The political economy of central bank risk management*, University of Groningen, Groningen.
- Krahé, M. (2022): "How the West Enabled War in Ukraine", Project Syndicate, online verfügbar unter: <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-ambivalence-enabled-war-in-ukraine-by-max-krahe-2022-03>, [Zuletzt aufgerufen: 10.07.2024]
- Krastev, I. / Holmes, S. (2020): *The light that failed: a reckoning*, Penguin Books, London.
- Kundnani, H. (2020a): "Europe's Sovereignty Conundrum", Berlin Policy Journal, online verfügbar unter: <https://berlinpolicyjournal.com/europe-s-sovereignty-conundrum>, [Zuletzt aufgerufen: 10.07.2024]
- Kundnani, H. (2020b): "The Future of Democracy in Europe: Technology and the Evolution of

Representation", Chatham House, S. 1-42, online verfügbar unter: <https://www.chatham-house.org/2020/03/future-democracy-europe>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Leonard, M. (2005): *Why Europe will run the 21st century*, Public Affairs, New York, NY.

Levitsky, S. / Ziblatt, D. (2018): *How democracies die*, erste Auflage, Crown, New York.

Leyen, U. von der (2022): "State of the Union 2022: A Union that Stands Strong Together", Rede in Straßburg, online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_22_5493, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Liang, X. / Lorenzo, S. / Béraud-Sudreau, L. / Tian, N. / Lopes Da Silva, D. / Choi, Y. / Eero Kris-tjan Sild, E. (2023): "The SIPRI Top 100 Arms-producing and Military Services Companies, 2022", sipri, online verfügbar unter: <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-2022>, [Zuletzt aufgerufen: 11.6.2024].

Linklater, A. (1998): *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Polity Press, Cambridge.

Mair, P. (2013): *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*, Verso, London; New York.

Maulny, J.-P. (2023): "The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market", iRis, Policy Paper, September 2023, online verfügbar unter: https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/09/19_ProgEuropelndusDef_JPMaulny.pdf, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

Meiritz, A. / Reimann, A. / Weiland, S. (2017): "Angela Merkel: Das bedeutet ihre Bierzelt-Rede über Donald Trump", Der Spiegel, online verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-das-bedeutet-ihre-bierzelt-rede-ueber-donald-trump-a-1149649.html>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

Mölling, C. / Hellmonds, S. (im Erscheinen): "Sovereign: Progress in strengthening the EDTIB".

Mölling, D. C. (2024): "Rüstungsindustrie re-loaded?", Handelsblatt Journal, Sonderveröffentlichung zum Thema Sicherheit und Verteidigung (Februar 2024), S. 20-21.

Neumeier, C. (2024): "Monetäre Souveränität?", in: *Handbuch Europäische Souveränität*, editiert von: Holterhus, T. P. & Weber, F., Tübingen, Mohr Siebeck.

Niedermayer, O. (2022): "Mitgliederentwicklung der Parteien", online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/parteien/partei-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung-der-parteien/>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

Panella, L. (2023): "The Cost of non-Europe", LUISS IEAP Policy Brief, 18, S. 1-9.

Patel, K. K. (2020): *Project Europe: myths and realities of European integration*, Cambridge University Press, Cambridge.

Philpott, D. (2020): "Sovereignty", in: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, editiert von: Zalta, E. N., Metaphysics Research Lab, Stanford University, Stanford.

Piketty, T. (2014): *Capital in the twenty-first century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Puglierin, J. / Zerka, P. (Eds.) (2022): *European Sovereignty Index*, European Council on Foreign Relations, London.

Putnam, R. D. / Leonardi, R. / Nanetti, R. (1993): *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Putnam, R. D. (2000): *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York.

- Rapoport, A. (2024): "Mehr EU-Strommarkt-Integration mit Hürden", Tagesspiegel Background Energie & Klima, online verfügbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/mehr-eu-strommarkt-integration-mit-huerden> [Zuletzt aufgerufen: 10.7.2024].
- Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst (2023): "Religionen & Weltanschauungsgemeinschaften in Deutschland: Mitgliederzahlen", REMID, online verfügbar unter: https://remid.de/info_zahlen/, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].
- Robertson, P. E. (2022): "The Real Military Balance: International Comparisons of Defense Spending", *Review of Income and Wealth*, 68 (3), S. 797–818.
- Rodrik, D. (2018): "What Do Trade Agreements Really Do?", *Journal of Economic Perspectives*, 32 (2), S. 73–90.
- Röttgen, N. (2020): "Zukunft der EU: Norbert Röttgen antwortet auf Macron", FAZ.NET, online verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/zukunft-der-eu-norbert-roettgen-antwortet-auf-macron-16660300.html>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].
- Ruggie, J. (1993): "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations", *International Organization*, 47(1), S. 139–174.
- Saez, E. / Zucman, G. (2020): *Der Triumph der Ungerechtigkeit: Steuern und Ungleichheit im 21. Jahrhundert*, Suhrkamp Verlag, Berlin.
- Scharpf, F. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Scharpf, F. W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Campus-Verl, Frankfurt/Main.
- Schmidt, V. A. (2006): *Democracy in Europe: The EU and National Polities*, Oxford University Press, Oxford.
- Schmidt, V. A. (2020): *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford University Press, Oxford.
- Schuster, F. (2023): "Spreads auf Staatsanleihezinsen, der EZB-Sicherheitenrahmen und Peripherieprämien in der Eurozone", Dezernat Zukunft, online verfügbar unter: <https://www.dezernatzukunft.org/spreads-auf-staatsanleihezinsen-der-ezb-sicherheitenrahmen-und-peripheriepraegien-in-der-eurozone/>, [Zuletzt aufgerufen: 13.9.2023].
- Welt (2024): "Schweden lehnt Mega-Stromtrasse nach Deutschland ab", Welt, online verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article252051956/Funktioniert-nicht-effizient-Schweden-lehnt-Mega-Stromtrasse-nach-Deutschland-ab.html>, [Zuletzt aufgerufen: 10.7.2024].
- Simon, F. (2024): "EU closes deal on scaled-back clean tech 'sovereignty fund'", Euractiv, online verfügbar unter: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-closes-deal-on-scaled-back-clean-tech-sovereignty-fund/>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].
- Steitz, J. / Kölschbach Ortego, A. (2023): "Implikationen langfristiger Energiekostenunterschiede für energieintensive Industrien und den Wirtschaftsstandort Deutschland", Dezernat Zukunft, online verfügbar unter: <https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2023/08/Steitz-J.-Koelschbach-A.-2023-Policy-Brief-Industriepolitik-2.pdf>, [Zuletzt aufgerufen: 13.9.2023].
- Swinhoe, D. (2024): "AWS acquires Talen's nuclear data center campus in Pennsylvania", Data Center Dynamics, online verfügbar unter: <https://www.datacenterdynamics.com/en/news/aws-acquires-talens->

nuclear-data-center-campus-in-pennsylvania/, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

The Economist (2022): "The war in Ukraine is going to change geopolitics profoundly", Ausgabe vom 5.3.2022, online verfügbar unter: <https://www.economist.com/briefing/2022/03/05/the-war-in-ukraine-is-going-to-change-geopolitics-profoundly>, [Zuletzt aufgerufen: 9.7.2024].

The International Institute for Strategic Studies (2024): *The Military Balance*. 2024, Taylor & Francis, Abingdon.

Thompson, H. (2022): *Disorder: Hard Times in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford.

Toozé, J. A. (2018): *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Viking, New York.

Weber, E. (1976): *Peasants into Frenchmen: the modernization of rural France, 1870-1914*, Stanford University Press, Stanford.

Weber, M. / Winckelmann, J. (2009): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5., rev. Aufl., Studienausgabe, [Nachdruck], Mohr Siebeck, Tübingen.

Weber, M. (1919): *Politik als Beruf*, Duncker & Humblot, München.

Weiler, J. H. H. (2003): "In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg", in: *European Constitutionalism beyond the State*, editiert von: Weiler, J. H. H. & Wind, M., Cambridge, Cambridge University Press, S. 7-24.

Wright, B. F. / Hamilton, A. / Madison, J. / Jay, J. (2002): *The Federalist: The Famous Papers on the Principles of American Government*, Friedman/Fairfax Pub, New York.

Zachmann, G. / Batlle, C. / Beaude, F. / Maurer, C. / Morawiecka, M. / Roques, F. (2024): "Unity in power, power in unity: why the EU needs more integrated electricity markets", in: Policy Brief, 2024/03, online verfügbar unter:

<https://www.bruegel.org/policy-brief/unity-power-power-unity-why-eu-needs-more-integrated-electricity-markets>, [Zuletzt aufgerufen: 20.3.2024].

Zandee, D. (2022): "Open strategic autonomy in European defence: what countries must do", in: Clingendael Policy Brief, Dezember 2022, online verfügbar unter: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-12/PB_Strategic_Autonomy_in_Defence.pdf, [Zuletzt aufgerufen: 10.7.2024].

Zielonka, J. (2006): *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, Oxford.

Dezernat Zukunft

Institute for Macrofinance

Dezernat Zukunft ist eine überparteiliche Vereinigung, die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich, kohärent und relevant erklären und neu denken will. Dabei leiten uns unsere Kernwerte: Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.

 www.dezernatzukunft.org

 [@DezernatZ](https://twitter.com/DezernatZ)

Diese Arbeit wurde unterstützt von der William & Flora Hewlett Foundation und Open Philanthropy.

Impressum

Veröffentlicht durch:

Dezernat Zukunft e.V.,
Chausseestraße 111, 10115 Berlin
www.dezernatzukunft.org

Vertretungsberechtigter Vorstand

Dr. Maximilian Krahé

Vorstand

Dr. Maximilian Krahé, Dr. Maximilian Paleschke, Nicolas Gassen

Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg

Vereinsregisternummer 36980 B

Inhaltlicher Verantwortlicher nach §18 MstV: Dr. Maximilian Krahé

Herausgeber:

Dr. Maximilian Krahé, Berlin

E-Mail: max.krahe@dezernatzukunft.org

Design:

Burak Korkmaz

Diese Arbeit von Dezernat Zukunft ist lizenziert unter der CC BY-NC 4.0



Die Inhalte können mit klarer Kennzeichnung der Quelle und, sofern angegeben, unter Angabe des Autors bzw. der Autorin verwendet werden.