

Europäische Souveränität als Rettung für die nationale Souveränität Frankreichs

Die Geschichte einer diskursiven Referenz

SALIH ISIK BORA UND CHRISTIAN LEQUESNE 

Das Konzept der »europäischen Souveränität« wird von den politischen Eliten Frankreichs zuweilen als jüngster Ausdruck einer europäischen Ambition dargestellt, die auf General de Gaulle zurückgehe. Bot Europa nicht schon für ihn die Möglichkeit, sich innerhalb der bipolaren Ordnung des Kalten Krieges als unabhängiger Pol zu positionieren? Somit existierte kein wesentlicher Unterschied zwischen dem von de Gaulle erwünschten »europäischen Europa«, der »Macht Europa« der 1970er und 1980er Jahre und dem »souveränen Europa« von heute. Diese Sicht ist sicher teilweise zutreffend, allerdings zu stark verkürzt. Der vorliegende Beitrag stellt die These auf, der Begriff »europäische Souveränität« veranschauliche ein Paradoxon, das als Herzstück des Europa-Engagements französischer Regierungen zu sehen ist: *Das Festhalten an Frankreichs Position als Großmacht – obgleich ein Erbe der gaullistischen Ära – beschleunigte den Bruch mit dem gaullistischen Konzept der nationalen Souveränität.* Parallel zur unaufhaltsam schwindenden relativen Bedeutung Frankreichs in der internationalen Politik entwickelte sich die Europäische Union zu einem Machtmultiplikator, und die Bedeutung nationaler Souveränität relativierte sich.

In einem ersten Schritt werden, zurückgehend bis zur Präsidentschaft Charles de Gaulles, die Elemente von Kontinuität in der französischen Europapolitik aufgezeigt. Das Europa-Engagement der politischen Eliten Frankreichs seit Ende des Gaullismus basierte auf der Vorstellung, Europa wirke als Machtmultiplikator, der die relative Schwäche Frankreichs ausgleiche. Das politische Erbe der Ära de Gaulle, insbesondere das Streben nach *grandeur* (Größe), wie der General es nannte, prägt weiterhin das öffentliche Handeln in Frankreich.¹ Für die politischen Eliten in Frankreich bleibt das Festhalten am Rang einer Großmacht zweifellos ein strukturierendes Element.

Im zweiten Schritt zeigen wir, dass diese Kontinuität nicht über einen entscheidenden Bruch mit dem politischen Erbe des Gaullismus hinweg-

1 Maurice Vaisse: *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris 1998.

täuschen darf. Paradoxerweise war genau die Verteidigung der *grandeur* der eigentliche Grund für den Bruch mit dem gaullistischen Konzept von Souveränität, das ausschließlich national ausgerichtet war. In vielen Bereichen hat sich Frankreichs politische Elite bei der Abwägung zwischen *grandeur* und nationaler Souveränität für Erstere entschieden. Begründet wurde dies damit, dass die rechtlich-politische Souveränität allein, ohne Handlungsfähigkeit von globaler Reichweite, von geringem Wert sei. Der relative Niedergang Frankreichs als Großmacht, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, ging daher mit einem immer stärkeren Engagement der politischen Eliten Frankreichs zugunsten der europäischen Integration einher. Nationale Souveränität wurde im Namen einer größeren öffentlichen Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene gänzlich relativiert. Emmanuel Macrons Idee, wonach »die einzig mögliche Souveränität europäisch ist«, verkörpert sowohl Kontinuität als auch einen Bruch mit dem gaullistischen Erbe.²

1. Kontinuität des gaullistischen Erbes: Europa im Dienste von Frankreichs grandeur

Beginnen wir mit de Gaulle und berücksichtigen, dass dessen Ideen – ob in Zustimmung oder Ablehnung – wesentlicher Bezugsrahmen für das politische Handeln der Fünften Republik waren. In seinen 1954 veröffentlichten Kriegserinnerungen, also vor seiner Rückkehr an die Macht als Staatspräsident, schrieb de Gaulle:

Mein Leben lang hatte ich eine bestimmte Idee von Frankreich. Dieses Gefühl inspiriert mich in gleichem Maße wie meine Vernunft [...]. Wenn dennoch zuweilen dessen Taten und Gesten von Mittelmäßigkeit geprägt sind, empfinde ich dies als absurde Anomalie, die den Fehlern der Franzosen, nicht aber dem Genie des Landes zuzuschreiben ist. Die positive Seite meines Geistes ist zugleich überzeugt davon, dass Frankreich nur in der ersten Reihe wirklich es selbst ist; dass nur seine weitreichenden Unternehmungen dazu fähig sind, die Fermente von Zerstreung auszugleichen, die die Menschen in sich tragen. Dass unser Land, so wie es ist, unter den anderen, so wie sie sind, unter der Bedrohung durch eine tödliche Gefahr hohe Ziele verfolgen und un-

2 Rede von Emmanuel Macron an der Sorbonne, 26. September 2017. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

beirrt seinen Weg gehen muss. Kurzum, ohne Größe kann Frankreich in meinen Augen nicht Frankreich sein.³

Für de Gaulle äußert sich *grandeur* in einer gewissen einsamen Unabhängigkeit Frankreichs auf der internationalen Bühne und in der alleinigen Ausübung nationaler Souveränität. Wie er 1965 während der Krise des leeren Stuhls bei den europäischen Institutionen erklärte, kann ein Land »nicht hinnehmen, seine Souveränität zu verlieren«.⁴ Konkret bedeutet dies, jegliche legitime diplomatische Aktion kann ausschließlich zwischenstaatlich erfolgen, und nationale Souveränität ist in keinem Fall auf europäische Institutionen zu übertragen, was Frankreich allerdings mit der Unterzeichnung der Verträge von Paris (1951) und Rom (1957) tat. Aus diesem Grund ist unter de Gaulle die Beziehung zwischen Frankreich und den europäischen Institutionen konfliktbelastet.⁵

Nach dem Rücktritt de Gaulles im Jahre 1969 leitete die Wahl von Georges Pompidou eine neue Ära in der Beziehung zwischen den politischen Eliten Frankreichs und dem europäischen Einigungsprojekt ein. Zwar wurde das Modell einer europäischen Föderation als Ersatz für den Nationalstaat nie ganz akzeptiert, dennoch sahen alle Präsidenten der Fünften Republik in Europa nicht länger ein Hindernis für die französische *grandeur*, sondern ein Instrument für dessen Verstärkung.

Der explizite Wandel erfolgte unter Valéry Giscard d'Estaing in seiner Rede vom Mai 1979 in Hoerdt, mit der er die Franzosen zur ersten Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner direkter Abstimmung aufforderte. Der französische Präsident, der sich selbst als Liberaler und Europäer beschrieb, hob ein Kontextelement hervor, das die Bedingungen für Frankreichs Größe veränderte und das von all seinen Nachfolgern bis hin zu Emmanuel Macron aufgegriffen wurde: »Neue Mächte sind entstanden, und weitere werden hinzukommen«. Es sei daher »im Interesse Frankreichs, die Organisation Europas zu leiten, zuvorderst dessen materielle Interessen«.⁶ François Mitterrand, der 1981 zum Staatspräsidenten gewählt wurde, nach mehr als zwei Jahrzehnten ohne linke

3 Charles de Gaulle: *Mémoires de Guerre* (Kriegserinnerungen), Paris 1954.

4 Pressekonferenz von Charles de Gaulle, 9. September 1965. https://www.cvce.eu/obj/conference_de_presse_de_charles_de_gaulle_9_septembre_1965-fr-169b1692-c7dd-4ad4-b5fb-67e0e28eddo2.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

5 Laurent Warlouzet: *Europe contre Europe. Entre solidarité, liberté et puissance*, Paris 2021.

6 Rede von Valéry Giscard d'Estaing in Hoerdt, 15. Mai 1979. <https://www.elysee.fr/valery-giscard-d-estaing/1979/05/15/la-presence-et-le-role-de-la-france-en-europe-discours-prononce-a-hoerdt-bas-rhin-par-m-valery-giscard-destaing-le-15-mai-1979> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Regierung, sprach auch von der »politischen Union« Europas, um »im globalen Gleichgewicht« eine Rolle spielen zu können.⁷ Dies ist eine implizite Anerkennung dessen, was de Gaulle nie einräumen wollte: Frankreich war zur Mittelmacht geworden, die nunmehr Europa brauchte, wenn es seine *grandeur* nicht verlieren wollte. Jacques Chirac beschrieb dieselbe Kontextveränderung, als er im Januar 2007 von der »Entstehung neuer Giganten«⁸ sprach, die Europa notwendig machten.

Emmanuel Macron steht somit letztlich in der Kontinuität all seiner Vorgänger und deren Ansicht, Frankreich müsse der Europäischen Union dienen. Eine solche Anpassung des gaullistischen Paradigmas führt dazu, dass bei der Gestaltung der französischen Außenpolitik drei Bezugsrahmen akzeptiert werden.

Erster Bezugsrahmen: Frankreich muss sich am Aufbau Europas beteiligen und dabei möglichst stets die Führungsrolle einnehmen. Valéry Giscard d'Estaing erklärte 1978: »Es liegt im Interesse Frankreichs, die Organisation Europas zu leiten, zuvorderst dessen materielles Interesse«, denn »wenn man an der Spitze steht, führt man. Wenn man zurückbleibt, erduldet man«.⁹ Im gleichen Sinn fügte Jacques Chirac 2007 hinzu: »Frankreich muss sein Schicksal in die Hand nehmen, und dies selbstverständlich im europäischen Rahmen«.¹⁰ Frankreich muss also das europäische Einigungsprojekt vernünftig instrumentalisieren, um die eigenen Interessen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten, aber auch im weiteren Sinne gegenüber dem Rest der Welt bestmöglich zu vertreten.

Zweiter Bezugsrahmen: Damit sich Frankreich möglichst einträglich am Spiel der Konstruktion Europas beteiligen kann, muss dieses Europa als eigene Macht auftreten. In der Politik ist nie ganz genau auszumachen, wem die Autorschaft für bestimmte diskursive Elemente gebührt. Der Begriff »Macht Europa« (*Europe puissance*) wurde offenbar zum ersten Mal von einem engen Vertrauten Giscard d'Estaings geprägt, nämlich Jean François-Poncet, der von 1978 bis 1981 französischer Außenminister war.¹¹ Die Idee von der »Macht Europa« (deren Bedeutung in anderen

7 Interview von François Mitterrand mit dem britischen Fernsehsender Independent Television News 18. Oktober 1984. <https://www.vie-publique.fr/discours/136291-interview-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-accorde> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

8 Ansprache von Jacques Chirac, 4. Januar 2007 https://www.challenges.fr/entreprise/le-discours-de-jacques-chirac_390565 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

9 Giscard d'Estaing (Anm. 6).

10 Chirac (Anm. 8).

11 Interview von Jean-François Poncet mit *Politique Internationale*, Nr. 126, Winter 2010. <https://politiqueinternationale.com/revue/n126/article/leurope-entrepuissance-mondiale-et-puissance-regionale> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Sprachen, insbesondere im Deutschen, nicht so leicht ins Positive gewendet werden kann) besteht aus zwei Aspekten. Die Europäische Union soll nicht nur *Soft Power*, sondern auch *Hard Power* mit eigener Verteidigungspolitik sein. Für die Ausübung von *Hard Power* ist eine strategische Autonomie gegenüber dem Rest der Welt, einschließlich der USA, anzustreben, allerdings ohne Preisgabe der transatlantischen Solidarität. Diese Auffassung findet sich voll und ganz in Macrons Idee von der »strategischen Autonomie Europas« wieder.¹² Frankreichs großer Fehler bestand aber stets darin, institutionelle Reformen zu verweigern, die für die Verwirklichung einer Macht Europa notwendig waren. So lehnte Frankreich 1994 das von den deutschen Christdemokraten Schäuble und Lamers initiierte Projekt eines »föderalen« harten Kerns rund um die gemeinsame Währung ab. Ebenso stand Frankreich immer auf der Seite jener Staaten, die einen strikt intergouvernementalen Ansatz in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik befürworteten, wie es der französische Vorschlag einer Säulenstruktur bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht 1992 zeigte. Hier liegen die Grenzen für das französische Projekt zur *grandeur* mithilfe Europas.

Dritter Bezugsrahmen: Das Prinzip der nationalen Souveränität ist zu relativieren und ihm die so bezeichnete Praxis einer tatsächlichen Souveränität gegenüberzustellen. Der zweite Teil unserer Analyse wird zeigen, wie nach und nach eine semantische Verschiebung erfolgte, von der Idee der nationalen Souveränität hin zur europäischen Souveränität, die als real galt und die Emmanuel Macron letztlich formalisierte.

Es ist daher wichtig, in der französischen Politik die Befürworter Europas – seit Pompidou traf dies auf alle Staatspräsidenten zu – und die Befürworter der nationalen *grandeur* nicht als Opponenten zu sehen. Kein Präsident der Fünften Republik hat den gaullistischen Begriff der *grandeur* aufgegeben, selbst François Mitterrand nicht, der über weite Strecken seiner politischen Karriere hinweg General de Gaulle bekämpfte.¹³ Alle Staatspräsidenten versuchten letztlich, die Idee von Frankreichs *grandeur* zu retten, indem sie dessen Führerschaft beim europäischen Einigungswerks beförderten, das Modell eines mächtigen Europas verteidigten und der nationalen Souveränität eine tatsächliche Souveränität entgegensetzten, denn ein solcher Diskurs ist nach wie vor erforderlich, um im eigenen Land gewählt zu werden. Daher fällt es Emmanuel Ma-

12 Interview von Emmanuel Macron mit der Zeitschrift *Le Grand Continent*, 16. November 2020.

13 Christian Lequesne: France. A European Middle Power with Still a Global Ambition, in: *The Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*, hg. von Brian McKercher, London 2022, S. 82-91.

cron oder seinem abgeordneten Minister Clément Beaune nicht schwer, die Idee von der europäischen Souveränität zu propagieren und sich zugleich auf das Erbe General de Gaulles zu berufen. Diese Feststellung bedeutet ebenso wenig, dass es in Frankreich seit 1972 und erst recht seit Ende des Kalten Krieges 1990 keine politischen Bewegungen gegeben hätte, die eine solche Preisgabe von nationaler Größe in Form der einsamen Unabhängigkeit verweigerten. Die politischen Programme der Präsidentschaftskandidaten Marine Le Pen, Eric Zemmour und Jean-Luc Mélenchon 2022 sind konkreter Ausdruck davon. Sicher ist jedoch: Alle politischen Eliten, die seit 1969 an der Macht waren, einschließlich Laurent Fabius, einem entschiedenen Befürworter des »Nein« im Referendum von 2005 zum Europäischen Verfassungsvertrag, haben sich dem instrumentellen Ansatz bei der Einigung Europas angeschlossen und akzeptiert, dass es für die Rettung von Frankreichs *grandeur* kaum eine andere Wahl gibt.¹⁴

2. Bruch mit dem gaullistischen Erbe: hin zur »europäischen Souveränität«

Bei ihrem Engagement für den europäischen Einigungsprozess als Machtmultiplikator, der Frankreichs Position im internationalen System zu erhalten vermag, legten die politischen Eliten Frankreichs eine gewisse Beständigkeit an den Tag. Französische Regierungsvertreter und hohe Beamte betonen gerne die darin enthaltene Kontinuität gegenüber dem gaullistischen Erbe. Clément Beaune, Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, unterstrich im Januar 2022, dass »die Europapolitik Frankreichs, ungeachtet der Polemiken oder Aussagen jener, die sich nicht erinnern, für welchen Präsidenten sie gearbeitet haben, eine große Kontinuität aufweise, dies gelte auch für jene General de Gaulles, auf den zuweilen zu Recht oder zu Unrecht Bezug genommen wird«. »Europäische Souveränität« sei somit als »Resümee« zu verstehen, als Ausdruck dessen, dass »nationale Souveränität stärker ist, wenn man sich für Europa engagiert«.¹⁵

Tatsächlich sind im Diskurs von der »Größe durch Europa« (*grandeur par l'Europe*), der bis in die 1960er Jahre zurückreicht, Elemente von Kontinuität zu erkennen, doch ist dieser genauer zu analysieren. Man

¹⁴ Laurent Fabius: 37 Quai d'Orsay. Diplomatie française 2012-2016, Paris 2016.

¹⁵ Interview von Clément Beaune mit France Inter, 2. Januar 2022. <https://www.viepublique.fr/discours/283153-entretien-clement-beaune-02012022-union-europeenne> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

muss danach fragen, was die politischen Eliten in Frankreich genau geäußert haben, und die Funktion der Worte ernst nehmen. Die »praktische Wende« in den Sozialwissenschaften, insbesondere die Forschung zu internationalen Beziehungen, zeigen, dass Phänomene, die auf der Makro-Ebene zu beobachten sind, häufig durch Praktiken konstituiert werden, die sich auf der Mikro-Ebene ereignen.¹⁶ Zu diesen Praktiken, die als »sozial bedeutsame, von Akteuren ausgeführte Handlungsschemata« definiert werden, zählen auch Diskurse.¹⁷ Wenn die Praktiker der französischen Politik den Begriff »europäische Souveränität« wählen, so mag dies belanglos erscheinen, doch wird damit letztlich eine politische Realität geschaffen. Zunächst ist zu präzisieren, dass »Souveränität« kein gewöhnliches Wort ist. Die politische Moderne des Westens entstand in enger Verbindung mit jenem Konzept von Souveränität, das die Welt in Staaten organisiert, die in ihrem jeweiligen Territorium über die oberste Gerichtsbarkeit verfügen. Rebecca Adler-Nissen und Thomas Gammeltoft-Hansen erinnern daran, dass Souveränität »die Welt konstituiert, wie wir sie kennen«.¹⁸

Der offizielle Diskurs über Souveränität kann mit der Realisierung von Souveränität selbst gleichgesetzt werden. In dieser Hinsicht ist es alles andere als nebensächlich, wenn der Begriff »europäische Souveränität« im Diskurs der politischen Eliten Frankreichs auftaucht, dies ist vielmehr Ergebnis eines langen historischen Prozesses, in dessen Verlauf sich die Ausübung von Souveränität durch die politischen Eliten Frankreichs veränderte. Nachdem diese noch nach dem Zweiten Weltkrieg unbeirrt an einer ausschließlich nationalen Sicht von Souveränität festgehalten hatten, entscheiden sie sich zunehmend für eine Relativierung der nationalstaatlichen Souveränität. Die europäische Integration, die ursprünglich als Kooperation zwischen souveränen Staaten gedacht war, wird zu einer gänzlich neuen politischen Bedingung, die von der klassischen Souveränitätsordnung abweicht. Dieser Prozess vollzieht sich nicht nach einem vorgegebenen Plan, sondern durch inkrementelle und progressive Veränderungen in der Praxis der politischen Akteure. Dies kann anhand der Verwendung des Begriffs »Souveränität« in den Reden französischer Staatspräsidenten gezeigt werden.

16 Vincent Pouliot: *International Pecking Orders. The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*, Cambridge 2016, S. 12.

17 Emanuel Adler und Vincent Pouliot: *International Practices. Introduction and Framework*, in: *International Practices*, hg. von Emanuel Adler und Vincent Pouliot, Cambridge 2011, S. 1-36; hier S. 6.

18 Rebecca Adler-Nissen und Thomas Gammeltoft-Hansen: *Sovereignty Games. Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*, New York 2008, S. 199.

Ein solches Vorgehen lässt sich damit rechtfertigen, dass in der Fünften Republik mit dem Amt des Staatspräsidenten eine starke Verkörperung des Staates einhergeht. In Frankreich existiert eine »soziale Magie«, wie es der Soziologe Pierre Bourdieu bezeichnet, das heißt, in der physischen Person des Staatspräsidenten ertönt die moralische Person des Staates, für den er spricht.¹⁹ Anhand der qualitativen Analyse eines Korpus von 76 präsidentialen Reden und Interviews aus den Jahren 1959 bis 2022, in denen der Begriff Souveränität auftaucht, kann gezeigt werden, dass sich die Ausübung von Souveränität in der Fünften Republik Frankreichs radikal veränderte.²⁰

Will man verstehen, wie sich das Verhältnis der französischen Staatspräsidenten zur Souveränität entwickelte, ist von der Feststellung auszugehen, dass eine »geteilte Ausübung von Souveränität« nach gaullistischer Praxis ein Widerspruch in sich selbst ist. Für de Gaulle

wäre jedes System, das unsere Souveränität an internationale Versammlungen überträgt, mit den Rechten und Pflichten der Republik unvereinbar, und außerdem wäre ein solches System sicherlich nicht in der Lage, das Volk hinter sich zu vereinen und zu führen, angefangen bei unserem eigenen Volk, vor allem wenn es um Fragen geht, die das Leben und die Seele betreffen.²¹

Zwar zögerten auch de Gaulles Nachfolger zuweilen, Souveränität auf supranationale europäische Institutionen zu übertragen, doch die gaullistische Auffassung von Souveränität war weitaus kategorischer, da sie eine geteilte Souveränitätsausübung auch in zwischenstaatlichem Format ablehnte.

Bei einer Pressekonferenz im September 1965, während der Krise des leeren Stuhls, rechtfertigt de Gaulle seine Verteidigung des Vetorechts bei Beratungen des EWG-Ministerrats mit dem Argument, eine »Übertragung von Souveränität« sei in Frankreich verfassungswidrig. Das Prinzip der qualifizierten Mehrheit wurde als Form einer »Unterordnung« abgelehnt, die nicht nur unerwünscht, sondern auch rechtlich nicht möglich sei. De Gaulle stützte sein Argument auf die Verfassung der Fünften Republik, die er wie folgt zitiert: »Die französische Souverä-

19 Vincent Pouliot: *International Security in Practice. The Politics of NATO-Russia Diplomacy*, Cambridge 2010, S. 87f.

20 Salhi Isik Bora: *Politikwissenschaftliche Dissertation: Escape Forward. French State Elites, EU Politics and the Discursive Practice of European Sovereignty*, Sciences Po Paris, im Entstehen.

21 Ansprache von Charles de Gaulle, 19. April 1963. <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00086/allocution-du-19-avril-1963.html> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

nität liegt beim französischen Volk; es übt diese durch seine Vertreter und durch ein Referendum aus, ohne dass irgendeine Art von Ausnahme vorgesehen wäre«. ²² Hier muss erläutert werden, dass die Ablehnung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ein allgemeines Prinzip ist, das sich nicht auf den Sicherheits- und Verteidigungsbereich beschränkt. So war die Krise des leeren Stuhls Folge einer Meinungsverschiedenheit bei der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Man kann daher kaum behaupten, unter der Präsidentschaft de Gaulles habe Frankreich bereits mit der Zielsetzung einer »europäischen Souveränität« gehandelt. Wenn de Gaulle meinte, Europa müsse im Kalten Krieg eine unabhängige Haltung einnehmen, und tatsächlich ein »europäisches Europa« einforderte, so darf dadurch zu keinem Zeitpunkt die Ausübung der nationalen Souveränität durch die Staaten verändert werden.

Der erste Präsident, der überhaupt die Möglichkeit anerkannte, »Souveränität zu übertragen«, war Valéry Giscard d'Estaing. Er sprach von der Übertragung von Souveränität nicht als von einer unmittelbar bevorstehenden Realität, sondern von einer entfernten Möglichkeit. Er wollte die Franzosen dahingehend beruhigen, dass die allgemeine Wahl des Europäischen Parlaments »schlicht und einfach« Teil der Römischen Verträge (1957) sei und dass das neu gewählte Europäische Parlament keinerlei Möglichkeit haben werde, »seine Befugnisse zu überschreiten«. ²³ Die Neuartigkeit bei der allgemeinen Wahl des Europäischen Parlaments war nicht die Schaffung einer neuen Versammlung (die Versammlung in Straßburg gab es seit 1952), sondern ein neues Verfahren zur Ernennung von deren Mitgliedern. Eine Übertragung von Souveränität stand somit zum damaligen Zeitpunkt nicht zur Debatte. Giscard d'Estaing zufolge »müsste, wenn es zu einer Übertragung von Souveränität kommen sollte, dieser eine Abstimmung im nationalen Parlament vorausgehen, eine Verfassungsänderung, flankiert von ganz präzisen Garantien«. ²⁴ Giscard d'Estaing stellte zudem klar, dass während seiner Präsidentschaft eine solche Änderung nur durch ein Referendum zustande kommen könne. Zwar schloss er im Gegensatz zu Charles de Gaulle die Übertragung von Souveränität nicht aus, doch könne dies nur durch »die Zustimmung des Bürgerkollegiums unter feierlichsten Bedingungen« erfolgen. ²⁵

Fünf Jahre später wird ihm François Mitterrand, sein Nachfolger von der politischen Linken, widersprechen. In einem Interview mit der britischen Presse von 1984 befürwortete François Mitterrand die Abstim-

22 Pressekonferenz von Charles de Gaulle, 9. September 1965 (Anm. 4).

23 Giscard d'Estaing (Anm. 6).

24 Ebd.

25 Ebd.

mung mit qualifizierter Mehrheit, die Frankreich unter Charles de Gaulle abgelehnt hatte. Mitterrand rechtfertigte sich, indem er die Tragweite der Kursänderung durch ein pragmatisches Argument minimiert:

Alle unsere Länder haben bereits auf bestimmte Aspekte ihrer nationalen Souveränität verzichtet, denn sie sind Mitglieder verschiedener Institutionen: Europäische Gemeinschaft, Europäische Kommission, Europäische Gerichtshöfe [...]. Jederzeit unterzeichnen wir See-, Land- und Luftabkommen, die allesamt ihre Souveränität beeinträchtigen. So ist das Leben in diesem Jahrhundert. Das Wichtigste ist, dass man souverän über seine Souveränität verfügt, d. h., dass diese Preisgaben frei und nicht aufgezwungen erfolgen.²⁶

Im Gegensatz zu den Äußerungen Valéry Giscard d'Estaings scheint es für Mitterrand so zu sein, dass Souveränitätsübertragungen bereits seit Unterzeichnung der Römischen Verträge stattgefunden haben. Diese essenzielle Neuinterpretation des europäischen und internationalen Engagements Frankreichs erfolgte im Zusammenhang mit der »Austeritätswende«, die im März 1983 von der sozialistischen Regierung vollzogen wurde. Um den völligen Währungsverfall des französischen Franc zu verhindern, hatte die französische Zentralbank ausländische Devisenreserven mobilisiert. Allein im Jahr 1982 wurden 50 Prozent der Reserven eingesetzt, was eine Kooperation der europäischen Währungspolitik unerlässlich machte.²⁷

Diese Relativierung der nationalen Souveränität fiel also mit einer Finanzkrise zusammen. François Mitterrand und die französische Regierung akzeptierten, dass Frankreichs wirtschaftliche Schwierigkeiten mit dem unaufhaltsamen Kontrollverlust über Waren- und Kapitalströme zusammenhingen. Ganz generell räumte die politische Elite Frankreichs ab 1983 ein, dass Wirtschaft nicht mehr auf nationaler Ebene reguliert werden könne, womit das Prinzip der nationalen Souveränität obsolet wurde. Auch wenn François Mitterrand in seinem Interview 1984 betonte, die Souveränitätsübertragungen seien mit Zustimmung erfolgt, wurden solche Verzichte zunehmend eher als erlitten denn als erwünscht dargestellt. So sprach François Mitterrand in einem Interview vom September 1992, vor dem Referendum zum Vertrag von Maastricht, dann auch vom »Zurückweichen« und von »Preisgabe von Souveränität«, die gegen den Willen der Staaten geschehen. Die Ursache für diese Souverä-

26 Mitterrand (Anm. 7).

27 David J. Howarth: *The French Road to European Monetary Union*, London 2001, S. 58.

nitätsverluste hing laut Mitterrand mit der Notwendigkeit zusammen, dass diese Souveränität »allzu eigennützig« geschützt werden müsse. Auf dem Währungsgebiet wird die Übertragung von Souveränität auf die europäische Ebene als einzige Lösung dargestellt, um ein »kontinuierliches Abgleiten in eine Dollarzone« abzuwenden.²⁸ Im Laufe der 1990er Jahre setzte sich die Globalisierung zunehmend als neue politische Bedingung durch, an die sich jeder Staat anpassen muss. Diese Dialektik zwischen Globalisierung und Souveränität erzeugte eine tiefe Spaltung in der französischen Politik, wie es die Polarisierung rund um das Referendum zum Vertrag von Maastricht 1992 zeigte. Die französische Gesellschaft teilte sich in zwei Lager, die über die traditionellen Parteilinien von rechts und links hinausreichten. Dagegen hielten die Regierungen unbeirrt daran fest, dass eine »post-souveräne« Ära angebrochen sei.

Jacques Chirac erklärte 1999 zum Thema Umweltschutz, dass »die Menschen eine kollektive Souveränität über unseren Planeten ausüben werden«.²⁹ Im Sinne einer »glücklich« gedachten Globalisierung³⁰ wurde die Europäische Union nicht als Institution mit »europäischer Souveränität«, sondern vielmehr als politisches Projekt verstanden, das über das Konzept der Souveränität hinausweist.³¹ Die rechtlich-politische Ordnung Europas basierte auf Subsidiarität, die im Vertrag von Maastricht als oberstes Prinzip im europäischen Recht festgeschrieben wurde. Diese Idee, die ursprünglich als Doktrin der katholischen Kirche gegen staatliche Zentralisierung erdacht worden war, wurde von der christlich-demokratischen Bewegung, insbesondere in Deutschland, aufgegriffen. Im Gegensatz zu einer Souveränität, bei der die Welt in voneinander unabhängige politische Gemeinschaften aufgeteilt wird, regiert von der jeweils obersten politischen Autorität, geht Subsidiarität nun vom Individuum aus und entwirft konzentrische Kreise öffentlichen Handelns,

28 Rede von François Mitterrand, 5. Juni 1992. <https://www.vie-publique.fr/discours/208895-intervention-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-sur> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

29 Rede von Jacques Chirac, 7. Januar 1999, Paris, 1999. <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-9155-fr.pdf> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

30 Der Begriff »glückliche Globalisierung« wurde vom Essayisten Alain Minc geprägt in seinem Buch: *La mondialisation heureuse. La France sera-t-elle le mauvais élève de la modernité? Elle mérite mieux*, Paris 1998, deutsch: *Globalisierung. Chance der Zukunft*, Wien 1998.

31 John Gerard Ruggie: *Territoriality and Beyond. Problematizing Modernity in International Relations*, in: *International Organization* 47, 1993, S. 139-174; Robert Keohane: *The Ironies of Sovereignty. The European Union and the United States*, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 2002, 40, S. 743-765. Zu einem juristischen Ansatz zu diesem Thema vgl. Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris 2007.

die je nach Anforderungen der spezifischen Aufgabe aufeinanderfolgen.³² Die Zustimmung der politischen Eliten Frankreichs zu dieser »post-souveränen« Welt sollte recht kurzlebig sein.

Unmittelbar nach der Mehrheit für das Nein beim Referendum von 2005 zum Europäischen Verfassungsprojekt griff die politische Führung in Frankreich den historischen Diskurs wieder auf und stellte die Europäische Union erneut als Machtmultiplikator in einer Weltordnung dar, die naturgemäß konfliktträchtig ist. Allerdings kehrte das Konzept der Souveränität in grundlegend veränderter Form wieder. Wie wir gezeigt haben, verstand Frankreich bereits unter der Präsidentschaft Charles de Gaulles die europäische Integration als Mittel zur Steigerung seiner Macht, allerdings im Rahmen einer traditionellen zwischenstaatlichen Bündnislogik, innerhalb der jeder Staat über seine volle Souveränität verfügte. Mit anderen Worten: Die Mehrung von Macht war nicht gleichbedeutend mit kollektiver Ausübung von Souveränität. Nach der Wende von 1983 in der französischen Regierungspolitik relativiert sich die Bedeutung der Souveränität im Kontext der wirtschaftlichen Globalisierung. »So ist das Leben in diesem Jahrhundert«, hatte François Mitterrand formuliert.³³ Euroskeptiker auf der Linken wie auf der Rechten machten sich den Begriff der Souveränität zu eigen. In einer legendären Rede vor der Nationalversammlung vom 5. Mai 1992 verwendete der gaullistische Abgeordnete Philippe Séguin den Begriff Souveränität 37 Mal.³⁴ Nach dem Nein zum Referendum von 2005 fand der Begriff »Souveränität« erneut Eingang in Präsidentenreden, doch eher im Sinne europäischer denn nationaler Souveränität. Bereits 2007 stellte Jacques Chirac fest,

die Union kann nicht länger die einzige Einheit auf dem Kontinent sein, die keines ihrer Instrumente in der Wirtschafts-, Industrie-, Handels- oder Währungspolitik einsetzt; es ist an der Zeit, dass sie ihre wirtschaftliche Souveränität mit der Festlegung von Wechselkursen und einer Neubegründung der Wettbewerbspolitik ausübt, um der Globalisierung Rechnung zu tragen.³⁵

32 Julien Barroche: *État, libéralisme et christianisme. Critique de la subsidiarité européenne*, Paris, 2012; Carlo Accetti Invernizzi: *The European Union as a Christian Democracy: a heuristic approach*, in *European Journal of Public Policy* 27, 2020, S. 1329-1348.

33 Mitterrand (Anm. 7).

34 Rede von Philippe Séguin vor der Nationalversammlung, 5. Mai 1992. <https://www.senat.fr/evenement/revision/seguino5051992.html> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

35 Ansprache von Jacques Chirac, 4. Januar 2007. https://www.challenges.fr/entreprise/le-discours-de-jacques-chirac_390565 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Diese Beschwörung der »europäischen Souveränität« durch Jacques Chirac erfolgte vor dem Hintergrund der Diskussion um die Idee des »Wirtschaftspatriotismus«. ³⁶ Da Frankreich nicht über die kritische Masse verfügte, um der Globalisierung die Stirn zu bieten, konnte »wirtschaftliche Souveränität« nur auf europäischer Ebene erreicht werden. In ähnlicher Weise argumentierte sein Nachfolger Nicolas Sarkozy, laut dem »die praktische Erfahrung von geteilter Souveränität gut zu den Anforderungen unserer Zeit passt«. ³⁷ Sarkozy zufolge »gibt es eine Realität, die jeder verstehen, die jeder akzeptieren muss. Souveränität wird nur mit anderen zusammen ausgeübt«. ³⁸ In einer Reihe von Bereichen, in denen öffentliches Handeln vollständig vergemeinschaftet wurde, wie beim Handel oder der währungspolitischen Zusammenarbeit, wurde die Ausübung der Souveränität durch Europa von den aufeinanderfolgenden französischen Regierungen voll und ganz verinnerlicht. Intern unterstreichen französische Politiker, dass eine rein nationale Souveränität unmöglich ist. Wenn Emmanuel Macron in seinem Diskurs als erster französischer Staatspräsident explizite Bezüge auf eine »europäische Souveränität« als »einzig mögliche im 21. Jahrhundert« formalisiert, so ist darin die Vollendung eines historischen Weges zu sehen, der von seinen Vorgängern seit langem eingeschlagen wurde, und weniger als Erfindung *ex nihilo*. ³⁹

3. Schlussfolgerung

Seit den Präsidentschaften von Valéry Giscard d'Estaing und François Mitterrand haben die politischen Eliten Frankreichs stets die Bedeutung der »tatsächlichen Souveränität« gegenüber einer formalen Souveränität unterstrichen. Unter Emmanuel Macron erfährt diese Idee eine beispiellose Generalisierung. Souveränität ist nicht länger das unveräußerliche Recht eines jeden Nationalstaats, allein zu handeln, sondern wird zu einer »Handlungsfähigkeit«, über die Großmächte verfügen. Somit ver-

36 Pressekonferenz des Premierministers Dominique de Villepin, 27. Juli 2005. <https://www.vie-publique.fr/discours/148535-conference-de-presse-de-m-dominique-de-villepin-premier-ministre-sur> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

37 Rede von Nicolas Sarkozy bei der Jahreskonferenz der Botschafter, 27. August 2007. https://www.lemonde.fr/societe/article/2007/08/27/le-discours-de-politique-etrangere-de-m-sarkozy-integralite_947776_3224.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

38 Rede von Nicolas Sarkozy in Toulon, 1. Dezember 2011. <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/03/27/25001-20140327ARTFIG00086-le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon-en-2011.php> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

39 Macron (Anm. 2).

liert Souveränität die sakrale Aufladung und wird zum Synonym für »strategische Autonomie«, zu einem Grundsatz öffentlichen Handelns, der bei der Entwicklung und Umsetzung öffentlicher Politiken einmal auf nationaler, ein anderes Mal auf europäischer Ebene verfolgt wird. Im vorliegenden Beitrag haben wir gezeigt, inwiefern in Frankreich die aktuelle Verbreitung der Idee von der »europäischen Souveränität« im Vergleich zum gaullistischen Erbe Kontinuität und Wandel beinhaltet. Einerseits ist das Konzept der Souveränität mit seiner kapazitätsbezogenen (und damit europäischen) Bedeutung nur zu verstehen, wenn man die enge Verbundenheit der politischen Eliten mit dem Status der Macht und mit der Idee von Frankreichs Größe berücksichtigt. Die ontologische Sicherheit der Fünften Republik ist untrennbar mit dieser Idee von Frankreichs Größe verbunden. Andererseits impliziert »europäische Souveränität« einen Wandel gegenüber dem gaullistischen Verständnis von Souveränität mit seiner ausschließlichen, gänzlich nationalen Bedeutung. Im Laufe der Zeit konnte mit dem ideellen Beharren auf Frankreichs Größe eine graduelle Europäisierung der französischen Souveränität gerechtfertigt werden, die ihr logisches Ende in der Berufung auf eine »europäische Souveränität« findet.

Übersetzung: Erika Mursa