

„Strategische Autonomie“: Grundlagen, Strategiefindung und Ambivalenzen

Zusammenfassung

Die Rufe nach mehr „strategischer Autonomie“ dürften angesichts eines volatilen geopolitischen Umfeldes in Zukunft eher zu- als abnehmen. Deswegen wird die Debatte um den digitalen Euro zum Anlass genommen, das Konzept der „strategischen Autonomie“ zu vermessen, zu konkretisieren und auf seine Ambivalenzen zu befragen. Hierbei zeigt sich, dass „strategische Autonomie“ ein einheitliches Konzept ist, mit dem die (Wieder-)Beanspruchung einer hoheitlichen Gewährleistungsverantwortung begründet wird, um externe Risiken bei der Bereitstellung bestimmter Güter zu minimieren oder aber politische Handlungsfähigkeit (wieder) zu erlangen. Zugleich steht „strategische Autonomie“ in einem Spannungsverhältnis zu klassischen Freihandelsvorstellungen.

Abstract

Given the volatile geopolitical environment, calls for greater “strategic autonomy” are likely to increase rather than decrease in the future. For this reason, the debate surrounding the digital euro is taken as a starting point to examine the concept of “strategic autonomy,” define it more concretely, and explore its ambiguities. This discussion demonstrates that “strategic autonomy” is a universal concept used to justify the (re)assertion of a sovereign responsibility to ensure the supply of certain goods in order to minimize external risks or to (re)gain the capacity for political action. At the same time, “strategic autonomy” stands in tension with traditional notions of free trade.

Resumé

Compte tenu de l’instabilité du contexte géopolitique, les appels en faveur d’une plus grande «autonomie stratégique» devraient se multiplier plutôt que s’atténuer à l’avenir. C’est pourquoi le débat autour de l’euro numérique est saisi comme une occasion d’examiner le concept d’«autonomie stratégique», de le définir de manière plus concrète et d’en explorer les ambiguïtés. Cette analyse montre que l’«autonomie stratégique» est un concept universel utilisé pour justifier la (ré)affirmation d’une

* Leiter des Fachgebiets Rechtspolitik für den digitalen Finanzsektor an der TU Darmstadt. Der Verfasser dankt Herrn stud. iur. Florian Führer für die Unterstützung im Rahmen der Recherche zu diesem Aufsatz. Zudem dankt er Leonard Dieckow, LL.M. für wertvolles Feedback zu zwei Manuskriptfassungen dieses Aufsatzes. Es versteht sich, dass alle gleichwohl verbliebenen Fehler und Ungenauigkeiten ausschließlich diejenigen des Verfassers sind.

responsabilité souveraine visant à garantir l’approvisionnement en certains biens afin de minimiser les risques externes ou de (re)gagner une capacité d’action politique. Dans le même temps, l’«autonomie stratégique» s’inscrit en contradiction avec les notions traditionnelles de libre-échange.

A. Einleitung: Der digitale Euro und die Debatte um die „strategische Autonomie“ Europas

Der digitale Euro nimmt langsam aber sicher Gestalt an: Noch in diesem Jahr dürften die gesetzlichen Grundlagen für seine Einführung geschaffen werden.¹ Nach Angaben der EZB könnte in diesem Fall der digitale Euro 2029 ausgegeben werden.² Das Bild oder (wenn man es etwas pathetischer mag) das Kunstwerk digitaler Euro wird also zunehmend sichtbar. Dieses Bild (oder Kunstwerk) ist aber eines, das sich der Betrachterin nicht aus sich heraus erschließt. Es lohnt sich deshalb nicht nur, sondern es ist vielmehr notwendig, den Rahmen näher zu betrachten, in dem das Bild/Kunstwerk steht.

I. Gründe für den digitalen Euro

Mit der Rahmenmetapher ist hier die begleitende kommunikative Ebene des digitalen Euro angesprochen: Wie wird die Einführung des digitalen Euro von den europäischen Organen begründet? Wie weit gehen diese Rechtfertigungen und wie hängen sie miteinander zusammen? Wie wird mit Kritikpunkten umgegangen? Kurzum: *Wozu* soll der digitale Euro eingeführt und *wie* soll er ausgestaltet werden?

Das Eurosystem sowie die Kommission³ führen unterschiedliche Argumente für den digitalen Euro ins Feld, deren Gewichtung im Zeitverlauf durchaus variierte. Betrachtet man die öffentlichen Reden der Mitglieder des EZB-Direktoriums zum Themenfeld digitale Zentralbankwährungen/digitaler Euro im Zeitverlauf, lassen sich Akzentverschiebungen feststellen: Während die Ausführungen in ersten Stellungnahmen eher allgemein blieben und Veränderungen des Zahlungsverkehrs durch Kryptowährungen und die Zunahme unbarer Zahlungen⁴ betont wurden, kamen später die

1 Vgl. *Ströbele Romero/Pitz*, EU ringt um Einigung: Das sind die strittigen Fragen beim Digitalen Euro, (Stand aller Links: 14.9.2026) <<https://netzpolitik.org/2026/eu-ringt-um-einigung-das-sind-die-strittigen-fragen-beim-digitalen-euro/>>.

2 Siehe EZB, Fortschritte beim digitalen Euro <https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/p/progress/html/index.de.html>.

3 COM(2023) 369 final.

4 Siehe *Cœuré*, The new frontier of payments and market infrastructure: on cryptos, cyber and CCPs, (bis.org, 15.11.2018) <<https://www.bis.org/review/r181115a.htm>>: „Ten years ago we saw the Lehman failure, but it was also when the domain bitcoin.org was first registered and when "Satoshi Nakamoto" posted the original Bitcoin white paper. A few months later, Satoshi mined the first so-called genesis block and got a reward of 50 bitcoins. The rest is history, as they say. Few remember that Satoshi embedded the genesis block with a *Times* headline from January 2009 about UK banks’ bailout. In more ways than one, Bitcoin is the evil spawn of the financial crisis. [...] Closer to our realm, this relates, of course, to

Diskussionspunkte „monetärer Anker“,⁵ Gestaltung/Veränderung der Zahlungssysteme⁶ (und ihrer geldpolitischen Implikationen)⁷ und „strategische Autonomie“⁸ hinzu, wobei das letztere Argument im Zeitverlauf an Gewicht gewonnen hat.⁹

Die Rechtfertigung des digitalen Euro über das Argument der „strategischen Autonomie“ ist in den Reden nicht eingebunden in grundsätzliche Reflexionen darüber, was „strategische Autonomie“ sein kann und soll. Das ist wenig überraschend und es ist auch nicht kritikwürdig. Schließlich veranstalten Mitglieder des EZB-Direktoriums im Rahmen ihrer öffentlichen Auftritte kein wissenschaftliches Seminar, sondern werben für die Positionen der EZB und greifen hierzu notwendigerweise auch

central banks themselves using DLT to issue their own digital currencies. Earlier this year, we, together with the Markets Committee, published a first study on central bank digital currencies (CBDCs).“ (Fn. entf.); *Mersch*, An ECB digital currency – a flight of fancy?, (ecb.europa.eu, 11.5.2020) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html>>: „One implication of financial technological innovation could be an increasingly cashless economy in which people may no longer be able to hold risk-free central bank money. Reliable access to money would then hinge on the stability and efficiency of private retail infrastructures.“

- 5 Der Sache nach bereits von *Panetta*, Unleashing the euro’s untapped potential at global level, (ecb.europa.eu, 7.7.2020) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200707~3eebd4e721.en.html>>, angesprochen: „This [the stability of money and payment systems, A.K.] is why the ECB intends to remain at the forefront of discussions concerning the nature of money in a digital world, including the exploration of the desirability and feasibility of establishing a central bank digital currency (CBDC).“ Siehe bereits auch *Mersch*, An ECB digital currency – a flight of fancy?, (ecb.europa.eu, 11.5.2020) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html>>: „One implication of financial technological innovation could be an increasingly cashless economy in which people may no longer be able to hold risk-free central bank money. Reliable access to money would then hinge on the stability and efficiency of private retail infrastructures.“ Explizit erwähnt wird der Terminus dann von *Panetta*, Central bank digital currencies: a monetary anchor for digital innovation, (ecb.europa.eu, 5.11.2021) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211105~08781cb638.en.html>>.
- 6 *Lagarde*, Payments in a digital world, (ecb.europa.eu, 10.9.2020) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200910~31e6ae9835.en.html>: „Europe has fallen behind in this competition. The lack of payments integration in Europe means that foreign providers have taken the lead.“; *Panetta*, Ein digitaler Euro für den Zahlungsverkehr von morgen, (ecb.europa.eu, 18.11.2021) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211118~b36013b7c5.de.html>>.
- 7 *Panetta*, Evolution or revolution? The impact of a digital euro on the financial system, (ecb.europa.eu, 10.2.2021) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210210~a1665d3188.en.html>>: „Finally, big techs may contribute to a rapid take-up of stablecoins both domestically and across borders, which could create systemic risks and even endanger monetary sovereignty.“ So gesehen ist der digitale Euro auch ein Instrument, um einem „potenziellen Währungswettbewerb“ zu begegnen (*Greitens*, WiDi 2023, 807 (809)).
- 8 So mit explizitem Verweis auf Europäischer Rat, EUCO 13/20 v. 2.10.2020 *Panetta*, The present and future of money in the digital age, (ecb.europa.eu, 10.12.2021) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211210~09b6887f8b.en.html>>.
- 9 Siehe *Cipollone*, Empowering Europe: boosting strategic autonomy through the digital euro, (ecb.europa.eu, 8.4.2025) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250408~40820747ef.en.html>>; *Cipollone*, The digital euro in a fragmenting world – ensuring Europe’s resilience and autonomy in payments, (ecb.europa.eu, 1.4.2026) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2026/html/ecb.sp260401~d9106c31db.en.html>>.

auf Begriffe zurück, die (auch) von anderen Akteuren in der politischen Debatte, insbesondere von anderen Organen der Europäischen Union, verwendet werden. Es lohnt daher, sich näher mit dem Konzept strategische Autonomie zu befassen, und zwar unabhängig davon, welche angeführten Gründe für den digitalen Euro man für überzeugender hält und auch unabhängig von der Feststellung, dass die einzelnen Diskussionspunkte Bezüge zueinander aufweisen und sich nicht voneinander isolieren lassen.¹⁰ Das Projekt digitaler Euro lässt Rückschlüsse auf das Konzept der „strategischen Autonomie“ als solches zu, schon weil es hierüber gerechtfertigt wird.

Für die Stärkung der „strategischen Autonomie“ Europas im Bereich der digitalen Zahlungsdienste gibt es einleuchtende Gründe, da sich die Europäische Union in einem Umfeld bewegt, das von einer zunehmenden geopolitischen Rivalität ebenso geprägt ist wie von jahrzehntelang gewachsenen Abhängigkeiten, gerade mit Blick auf Digitaltechnologien und digitale Bezahlverfahren. Besonders relevant sind in diesem Zusammenhang die Verwerfungen im Rahmen der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft,¹¹ auch weil diese derzeit von grundlegenden Konflikten in zentralen Politikfeldern geprägt ist. Die Europäische Union ist für die MAGA-Bewegung und ihre Protagonisten ein rotes Tuch, was nicht zuletzt in der aktuellen nationalen Sicherheitsstrategie der USA deutlich wird.¹² Auch wenn sich diese Positionen nicht nahtlos in politische Handlungen übersetzen, also hier vielfach „words speak louder than actions“ gilt, gibt es im unbaren Zahlungsverkehr auf der europäischen Seite Abhängigkeiten, die genutzt werden können, um im Fall der Fälle die US-amerikanischen Interessen gegenüber der Europäischen Union durchzusetzen. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der Sanktionierung von Richter:innen des Internationalen Strafgerichtshofs durch die USA. Denn diese haben u.a. keinen Zugang mehr zu US-amerikanischen Zahlungsdienstleistungsunternehmen.¹³

Wenn es die hier nur skizzierten geopolitischen Verwerfungen und Abhängigkeiten gibt, und zugleich moderne Gesellschaften ohne digitale Bezahlmöglichkeiten nicht länger bestehen können, dann ist es ein legitimes rechtspolitisches Ziel, Verwundbarkeiten (*exposures*) im Zahlungsverkehr zu minimieren, indem ein paneuropäisches¹⁴

10 Sehr deutlich *Panetta*, Ein digitaler Euro für den Zahlungsverkehr von morgen, (ecb.europa.eu, 18.11.2021) <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211118~b36013b7c5.de.html>>: „Schon jetzt werden rund 70 % der Kartentransaktionen in Europa von nicht europäischen Anbietern von Zahlungsdienstleistungen abgewickelt. [...] Um nur ein Beispiel zu nennen: Viele Europäerinnen und Europäer können heute ihre Debitkarte – z. B. die deutsche EC-Karte oder die italienische Bancomat-Karte – im Ausland nutzen, da ihre Bank mit internationalen Kreditkartenunternehmen eine entsprechende Vereinbarung getroffen hat.“

11 Siehe etwa auch *Frowein*, EuR 2026, 72.

12 The White House, National Security Strategy of the United States of America, (whitehouse.gov, 11.2025) <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>>.

13 Siehe etwa „Ich bin in die 90er Jahre zurückkatapultiert“, (Tagesspiegel online v. 15.2.2026) <<https://www.tagesspiegel.de/internationales/ich-bin-in-die-90er-jahre-zur-ueckkatapultiert-an-diesem-mann-zeigt-sich-wie-abhaengig-europa-im-digitalen-von-den-usa-ist-15239313.html>>.

14 Genau genommen wäre der digitale Euro ein Zahlungssystem in den Ländern, deren Währung der Euro ist.

Zahlungssystem geschaffen wird, das von Anbietern aus anderen Jurisdiktionen weitgehend unabhängig ist. Dies lässt sich auf den (später näher zu definierenden)¹⁵ Begriff der „strategischen Autonomie“ bringen. „Strategische Autonomie“ meint in diesem Fall einen Zustand, in dem eine öffentliche Stelle (im Fall des digitalen Euro: im Wesentlichen das Eurosystem) ein Zahlungssystem, das auf digitalem Zentralbankgeld basiert, verantwortet und hierdurch sicherstellt, dass dieses System dauerhaft betrieben werden kann oder aber private Anbieter ein europäisches Bezahlssystem bereitstellen, das verlässlich ist und nicht unter die Kontrolle Dritter gelangen kann.

II. „Strategische Autonomie“ im europäischen Diskurs

„Strategische Autonomie“ ist aber nicht nur ein Thema im Rahmen der Zahlungsdienste sowie (mittelbar)¹⁶ der Geldpolitik. Der Begriff wurde in der Europäischen Union auch nicht mit Blick auf Zahlungsdienste geprägt. Denn auch in anderen Politikfeldern der Union wird dieser (schillernde)¹⁷ Begriff seit ungefähr einer Dekade vermehrt verwendet und kontrovers diskutiert. Schon 2016 wurde der Begriff in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union erwähnt.¹⁸ Er findet sich in der Handels-¹⁹ ebenso wie in der Verteidigungspolitik,²⁰ wenngleich er (natürlich) keinen Rechtsbegriff darstellt²¹ und vielfach von einer „offenen strategischen Autonomie“ die Rede ist, um Protektionismusvorwürfen zu begegnen.²²

2020 wurde „strategische Autonomie“ eingehend als europäisches Konzept erörtert. So hat *Josep Borrell*, der damalige Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, „strategische Autonomie“ eingehend diskutiert und beworben.²³ Zudem hat der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments auch unter dem Eindruck der COVID-19-Pandemie²⁴ und des russischen Imperialismus insgesamt vier Bereiche identifiziert, in denen eine „strategische Autonomie“ der

15 Vgl. B I. 1.

16 Der digitale Euro ist an sich kein geldpolitisches Instrument. Führt er allerdings zu einer Stärkung des Euro, wird auch durch ihn der Spielraum der EZB abgesichert.

17 *Sahin*, EuZW 2021, 348.

18 Rat, 10715/16 v. 28.6.2016.

19 *Weiß*, EuZW 2020, 787; *Sahin*, EuZW 2021, 348.

20 Zu nennen ist hier etwa die Permanent Structured Cooperation (PESCO), die eine vertiefte verteidigungspolitische Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten vorsieht. PESCO wurde durch den Beschluss des Rates vom 11.12.2017 (ABL. L 331 v. 14.12.2017, S. 57) ins Leben gerufen. Im zitierten Beschlussdokument wird der Terminus der „strategischen Autonomie“ viermal angeführt.

21 *Sahin*, EuZW 2021, 348 (349).

22 *Sahin*, EuZW 2021, 348 (350 f.). Zur unionsverfassungsrechtlichen Verankerung der „strategischen Souveränität“, also der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union, siehe instruktiv *Holterhus*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 47 EUV Rn. 85, 90ff.

23 *Borrell*, Warum die strategische Autonomie Europas wichtig ist (eeas.europa.eu, 3.12.2020) <https://www.eeas.europa.eu/eeas/warum-die-strategische-autonomie-europas-wichtig-ist_de?s=139>.

24 Instruktiv hierzu *Bitterlich*, in: Weeser (Hrsg.), Die Herzkammern Europas, 2026, 99 (102).

Europäischen Union anzustreben sei: Energie- und Klimapolitik, Wirtschaftspolitik und Finanzmärkte, Auswärtiges Handeln sowie Sicherheit und Verteidigung.²⁵ Und bereits zuvor war der Begriff ein Kristallisationspunkt in unterschiedlichen Debatten auf der europäischen Ebene.²⁶

Zugleich ist zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere die Frage umkämpft, welche handels- und industriepolitischen Schlussfolgerungen aus dem Konzept der „strategischen Autonomie“ abgeleitet werden sollen.²⁷ Dies hat zu dem Formelkompromiss²⁸ einer „offenen strategischen Autonomie“ geführt, mit der die grundsätzlich freihandelsbefürwortende Position betont werden soll.²⁹ Hier deutet sich nicht nur eine semantische Spitzfindigkeit, sondern ein kompliziertes Verhältnis von „strategischer Autonomie“ und wirtschaftlich liberaler Handels- und Industriepolitik an. Mithin ist also im Folgenden nicht nur darauf einzugehen, was „strategische Autonomie“ bedeutet und wie der Begriff in der politischen Debatte „funktioniert“. Vielmehr ist auch das angesprochene Spannungsverhältnis zu vermessen.³⁰

Im Folgenden gehe ich davon aus, dass (a) die Diskussion rund um den digitalen Euro als Blaupause dienen kann und (b) „strategische Autonomie“ als ein einheitliches Konzept zu verstehen ist, das sich auf unterschiedliche Sachverhalte anwenden lässt. Mit anderen Worten: „strategische Autonomie“ weist eine einheitliche Begründungs- und Argumentationsstruktur auf, die sich auf unterschiedliche Gegenstands- und Politikbereiche übertragen und zugleich einheitlich analysieren lässt. Die Debatte um den digitalen Euro ist hier also nur der Anlass, um das Konzept „strategische Autonomie“ näher herauszuarbeiten, zu konkretisieren und auf seine Ambivalenzen zu befragen und dient zugleich der Veranschaulichung. Es geht mithin um allgemeine konzeptionelle Überlegungen, die für jedes Projekt, das unter der Flagge der „strategischen Autonomie“ segelt, Geltung beanspruchen, und um die Frage, inwieweit die „strategische Autonomie“ eine offene sein kann.

B. „Strategische Autonomie“: Vermessung eines Konzepts

Schlagworte, die in der politischen Debatte auftauchen, haben die Tendenz, sich zu selbstständigigen, da sich in den Begriffen Vorstellungen verdichten, die dann mit ihnen stets mittransportiert werden. Dies gilt gerade dann, wenn der benutzte Begriff unscharf ist. Ist ein Begriff zudem erst einmal im öffentlichen Diskurs positiv besetzt (man denke etwa an den Nachhaltigkeitsbegriff), werden sich zahlreiche Akteure auf

25 EPRS, Auf dem Weg zu „strategischer Autonomie“, (europarl.europa.eu, 2020) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_DE.pdf)>, S. 16 ff.

26 *Bitterlich*, in: Weeser (Hrsg.), Die Herzkammern Europas, 2026, 99.

27 *Schmucker/Kober*, Offene strategische Autonomie, DGAP Policy Brief 8/2021, (dpag.org, 12.2021) <https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap_policy_brief_nr_8_dez_2021_8_seiten_0.pdf>, S. 3.

28 *Schmucker/Kober*, Offene strategische Autonomie, DGAP Policy Brief 8/2021, (dpag.org, 12.2021) <https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap_policy_brief_nr_8_dez_2021_8_seiten_0.pdf>, S. 3.

29 Europäischer Rat, EUCO 13/20 v. 2.10.2020, S. 1.

30 Vgl. B. I. 2. c).

ihn beziehen, um ihre Vorhaben unter diesen Begriff fassen und damit auch durchsetzen zu können. Dies galt und gilt auch für alle Vorstellungen einer „strategischen Autonomie“.

Um sich der „strategischen Autonomie“ strategisch zu nähern, sollen im Folgenden zunächst die Grundaussagen des Konzepts herausgearbeitet werden (I.). Im Anschluss daran wird näher untersucht, wie der Begriff im öffentlichen Diskurs „funktioniert“, d.h. in welche Richtungen er Wirkung entfaltet (II.). Abschließend sind die Ambivalenzen des Konzepts herauszuarbeiten (III.).

I. Konzept, Begrenzungslinien, strategischer Bedeutungszuwachs und Schwerebegriffe

1. „Strategische Autonomie“ als Konzept

Im Fall des digitalen Euro ergibt sich die Notwendigkeit einer „strategischen Autonomie“ aus zwei miteinander verschränkten Entwicklungen: Der Bedeutung von digitalen Bezahlssystemen auf der einen wie auch der strukturellen Abhängigkeit von externen, d.h. nicht-europäischen Anbietern auf der anderen Seite.³¹ „Strategische Autonomie“ im unbaren europäischen Zahlungsverkehr meint einen Zustand, in dem die betrachtete politische Gemeinschaft in der Lage ist, das Funktionieren dieses Verkehrs sicherzustellen.

Verallgemeinernd lässt sich „strategische Autonomie“ dann als ein Zustand beschreiben, in dem eine politische Gemeinschaft in der Lage ist, in einem bestimmten Gegenstandsbereich die Erbringung einer bestimmten Leistung oder die Sicherung einer spezifischen Fähigkeit sicherzustellen. Darüber hinaus lässt sich „strategische Autonomie“ auch für ganze Politikfelder einfordern.³² In diesem Fall bleibt sie aber notwendigerweise weniger stark konturiert, weil das Ziel deutlich ambitionierter ist und zugleich diffuser bleibt. Dies gilt insbesondere im Feld der Außenpolitik, vollzieht sich diese doch stets in einem Raum, der durch unterschiedliche und weitgehend autonom handelnde Akteure geprägt ist.

Dieses Verständnis stimmt weitgehend mit der allgemeinen Beschreibung überein, die der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments erarbeitet hat. Dieser versteht unter „strategischer Autonomie“ der Union „[...] die Fähigkeit [definiert], autonom zu handeln und darüber zu entscheiden, wann, in welchem Bereich und ob sie mit gleichgesinnten Partnern gemeinsam handeln möchte.“³³ Allerdings wird mit dem hiesigen Verständnis die dortige tautologische Umschreibung vermieden, indem ein bestimmter Bereich oder ein bestimmtes Politikfeld skizziert wird, für den/das die „strategische Autonomie“ angestrebt wird. Zudem ist das hiesige Verständnis spezifischer, weil es von vornherein den Fokus auf den Gegenstandsbereich, für den die „strategische Autonomie“ angestrebt wird, umfasst.

³¹ Vgl. A.

³² Vgl. Bitterlich, in: Weeser (Hrsg.), Die Herzkammern Europas, 2026, 99 (102 ff.).

³³ EPRS, Auf dem Weg zu „strategischer Autonomie“, (europarl.europa.eu, 2020) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_DE.pdf)>, S. 18.

Die Charakterisierung als „strategisch“ begrenzt das Konzept der „strategischen Autonomie“ von vornherein. Denn die Autonomie wird nicht um ihrer selbst willen angestrebt, sondern in bestimmten Bereichen, die als vital oder essenziell für eine Gesellschaft gelten. Es geht also immer auch um eine Form der kollektiven Selbstbestimmung, die zu sichern ist. In ihm schwingt aber zugleich mit, dass Autonomie nicht allgemein angestrebt wird. Denn „strategische Autonomie“ muss und wird auf einen bestimmten Bereich begrenzt sein – ansonsten ergäbe die Einschränkung „strategisch“ keinen Sinn. Diese Begrenzung hat eine vielsagende Doppelfunktion: Zum einen begrenzt sie die Maßnahmen, die ergriffen werden sollen. Dies ermöglicht insbesondere auch eine inkrementelle Weiterentwicklung des Status quo, die am Paradigma einer arbeitsteiligen und „freien“ Wirtschaft festhält, dieses aber an einigen Stellen modifiziert. Zum anderen wird so die Vorstellung einer naturwüchsigen Autonomie, wenn auch nur implizit, reproduziert. Denn in den Bereichen, in denen keine „strategische Autonomie“ notwendig ist, muss diese auch nicht geschaffen werden. Anders gesagt: „Strategische Autonomie“ erscheint als Ausnahme von der herrschenden Vorstellung einer Binarität von Staat und Gesellschaft und hält an dem klassischen liberalen Paradigma grundsätzlich fest.

a) Analyse: Bestimmung des relevanten Gegenstandsbereichs und Erheblichkeitsschwelle (Gefährdungsszenario)

„Strategische Autonomie“ setzt also zunächst (und auf einer sehr basalen Ebene) voraus, dass es eine (typischerweise: relativ komplexe) Leistung gibt, der eine besondere gesellschaftliche Relevanz zukommt oder aber ein Politikfeld existiert, auf dem ein hinreichendes Maß an Autonomie angestrebt wird.³⁴ Angesprochen ist damit der Gegenstandsbereich oder das Feld,³⁵ auf dem die „strategische Autonomie“ erreicht werden soll.

Zur Bestimmung dieses Gegenstandsbereichs lassen sich kaum allgemeine Maßstäbe definieren, wenngleich das Gedankenexperiment eines Hinwegdenkens, hier sehr hilfreich sein kann, sofern es sich um Leistungen/Produkte handelt.³⁶ Lässt sich eine bestimmte Leistung oder ein bestimmtes Produkt hinwegdenken, ohne dass gewichtige gesellschaftliche Konsequenzen zu vergegenwärtigen wären, ist es kein Kandidat für die „strategische Autonomie“. Kann man sich die aktuelle Gesellschaft hingegen nicht ohne eine bestimmte Leistung/ohne ein bestimmtes Produkt vorstellen, so indiziert dies grundsätzlich einen gesellschaftlichen Kontrollbedarf. Schwieriger wird es hingegen dort, wo „strategische Autonomie“ mit Blick auf ein ganzes Politikfeld diskutiert wird. Besonders deutlich wird dies, wenn das Feld der (hier weit verstandenen) Außenpolitik betreten wird, denn insoweit lässt sich der Autonomiebedarf nur deutlich allgemeiner beschreiben, was bei der Konturierung der „strategischen

34 Vgl. *Sahin*, EuZW 2021, 348 (350).

35 Damit ist hier nicht das Feld im Sinne *Bourdieu*s gemeint.

36 Zugrunde gelegt wird hier die sogenannte Äquivalenztheorie, die zur Ermittlung der Kausalität einer Handlung für einen Erfolg herangezogen werden kann. Siehe dazu nur *Sinn*, Strafrecht AT, 6. Aufl. 2025, § 4 Rn. 33 ff. Allerdings erfolgt ihr Einsatz im Strafrecht retrospektiv, hier aber prospektiv.

Autonomie“ wenig hilfreich ist. Aber auch hier kann es hilfreich sein, sich auf das Gedankenexperiment des Hinwegdenkens einzulassen, wenn man von vornherein die externen Faktoren und mögliche Szenarien mitberücksichtigt.

In jedem Fall erfordert die Präzisierung des Gegenstandsbereichs oder Politikfeldes auch die Bestimmung der gesellschaftlichen Relevanz, d.h. einer *Relevanzschwelle*. Es muss also herausgearbeitet werden, inwieweit der Bereich unabdingbar oder das Politikfeld bedeutend ist. Zur Bestimmung dieser Schwelle lassen sich zwar abstrakte Kriterienkataloge entwickeln. Diese werden aber angesichts der Komplexität eines solchen Unterfangens immer erhebliche Unschärfen aufweisen und können nicht die gesellschaftliche Debatte darüber ersetzen, inwieweit der Gegenstandsbereich für die Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt zentral ist. Auch deshalb wird von einem solchen Unterfangen hier Abstand genommen. Gleichwohl ist der Hinweis auf die Relevanzschwelle hier wichtig, weil er aufzeigt, dass ein gesellschaftlicher Diskurs erforderlich ist, um diese zu bestimmen, und dieser zugleich Folgewirkungen auf die nachfolgenden Stufen hat, die für die Begründung einer „strategischen Autonomie“ zu nehmen sind.

Es genügt indes nicht, die Bereiche zu bestimmen, denen eine hinreichende gesellschaftliche Relevanz zukommt. Denn auch wenn man abstrakt zu dem Ergebnis kommt, dass die Relevanzschwelle genommen werden kann, sagt dies noch nichts darüber aus, inwieweit Abhängigkeiten oder Vulnerabilitäten bestehen. Hinzukommen muss deshalb ein „*exposure*“, also eine gewisse Verletzlichkeit oder Abhängigkeit. Woher diese Verletzlichkeit oder Abhängigkeit rührt, ist nicht von vornherein festgelegt; sie kann in- oder externe Gründe haben. So ist der digitale Euro auch als Antwort auf die bestehende Dominanz von außereuropäischen Zahlungsdienstleistern zu verstehen.³⁷ Allerdings kann sich die Verletzlichkeit oder Abhängigkeit auch aus anderen Gründen ergeben, etwa einer gesteigerten Abhängigkeit von gewissen Marktakteuren in der Europäischen Union. Die Verletzlichkeit muss eine *Erheblichkeitsschwelle* überschreiten, denn marginale Probleme beim Erbringen der identifizierten Leistung dürften zur Legitimation zu kurz greifen, sofern die aufzuwendenden Ressourcen und Mittel nicht unerheblich sind. Die Bestimmung der *Erheblichkeitsschwelle* bereitet indes regelmäßig erhebliche Schwierigkeiten. Denn in dem Fall, in dem diese Verletzlichkeiten oder Abhängigkeiten bestehen, stellen diese ein Risiko oder eine abstrakte Gefahr dar, sodass deren Eintrittswahrscheinlichkeit mit erheblicher Unsicherheit verbunden ist. Wesentlich für die Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle ist, ob Ausweichmöglichkeiten bestehen. Gibt es etwa unterschiedliche Anbieterinnen einer Leistung, die als besonders relevant eingestuft wird, dürften vielfach Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Freilich ist auch dies nur ein Argument unter vielen, denn wenn alle Substitutionsmöglichkeiten wiederum mit erheblichen (etwa geopolitischen) Risiken verknüpft sind, wiegt dieses Argument nicht schwer.

37 Vgl. A. I.

b) Politische Schlussfolgerungen

Sind die beiden beschriebenen analytischen Schritte absolviert worden, stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage nach der angemessenen politischen Strategie. Natürlich sind die benannten Schritte – Analyse und Strategie – in der Praxis nicht klar voneinander abgrenzbar, weil sie vielfach Hand in Hand gehen. Gleichwohl werden sie hier isoliert betrachtet, um sie getrennt beschreiben zu können.

„Strategische Autonomie“ verspricht einen Zustand, in dem ein bestimmter Bereich von äußeren Einflüssen immunisiert wird oder aber – im Fall der Außen- und Sicherheitspolitik – Machtressourcen geschaffen werden, die ein relativ autonomes Agieren ermöglichen. Dieses Versprechen setzt aber regelmäßig voraus, dass eine oder mehrere öffentliche Stellen für die Aufrechterhaltung dieses Zustandes die Verantwortung tragen. Die öffentlichen Stellen müssen nicht (alle) Leistungen selbst erbringen, aber sie tragen schlussendlich die Verantwortung. Die Immunisierung von äußeren Einflüssen und die Verantwortungsübernahme gehen also Hand in Hand. Dabei bestehen jedoch erhebliche Gestaltungsspielräume, nicht zuletzt deshalb, weil die öffentliche Hand weder jede Leistung selbst erbringen muss noch erbringen kann.

Entscheidend erscheint dann, wie „strategische Autonomie“ auch realistisch erreicht werden kann. Versteht man diese als einen Zustand, in dem – im Fall des digitalen Euro – zumindest ein bestimmter Teil des digitalen Zahlungsverkehrs von einer öffentlichen Institution – dem Eurosystem – betrieben und verantwortet wird, ist die Zielvorstellung fest umrissen – positiv wie negativ. Dieses Muster zeigt sich nicht nur hier, sondern bei allen Maßnahmen, mit denen die „strategische Autonomie“ gesichert werden soll. Ist die analytische Beschreibung erfolgt (Was gilt es zu vermeiden?), gilt es in einem zweiten Schritt, positiv die Maßnahmen zu skizzieren, die zur Vermeidung beitragen. Wichtig ist hierbei eine genaue Analyse und Erörterung der Handlungsoptionen, insbesondere vor dem Hintergrund der entstehenden Kosten. Anders formuliert: Bis zu welchem Grad wird Autonomie angestrebt? Genauer: Wie weit soll die Autonomie abgesichert sein?

Dies ist in Abhängigkeit von den zu vermutenden Kosten im *Worst-Case-Szenario* zu bestimmen. Denn die negative Abgrenzung setzt ein Grundverständnis über das voraus, was es zu vermeiden gilt. Je präziser dieses Negativszenario umschrieben wird, umso genauer lassen sich dann auch die positiven Maßnahmen konzipieren und auch im öffentlichen Diskurs rechtfertigen. Denn strategische Autonomie gibt es nicht umsonst und sie wird vielfach mit Konflikten einhergehen, weil Ausgaben priorisiert werden müssen und ein Mehr an „strategischer Autonomie“ auch mit der Veränderung bestehender Marktstrukturen einhergehen kann.

Analyse (Negativszenario) und Schlussfolgerungen (positiv) sind beide fortlaufend anzupassen. Gerade in den Feldern, die von einer hohen Dynamik geprägt sind, ändern sich die Rahmenbedingungen ständig, was auch eine Anpassung auf der normativ-analytischen Ebene voraussetzt. Dies gilt insbesondere dort, wo man dem Zielzustand schon nahegekommen ist oder diesen bereits erreicht hat.

Zudem stellt sich bereits an diesem Punkt die Frage, inwieweit man wirtschaftliche Globalisierung als ein Mittel zum Erreichen „strategischer Autonomie“ oder als eine Bedrohung für diese ansieht. Diese Frage muss im Einzelfall beantwortet werden, da es auf die genaue Analyse der bestehenden Abhängigkeiten sowie der möglichen

Substitutionsmöglichkeiten ankommt. Natürlich kann (und muss) man diese Frage in der Praxis nicht stets klar beantworten, vielfach wird man sie nebenherlaufen lassen können. Es wäre allerdings bestenfalls naiv, sie nicht fortlaufend zu bedenken, denn bestehende wirtschaftliche und technologische Abhängigkeiten lassen sich stets politisch nutzen. Anders gesagt: Besteht eine Abhängigkeit, sollte also über Mittel und Wege nachgedacht werden, um sie zu minimieren.

c) Zusammenfassung und Einordnung

„Strategische Autonomie“ kann und sollte demnach als ein einheitliches Konzept aufgefasst werden, mit dessen Hilfe bestimmte Leistungen/Güter oder ganze Politikfelder derart gegen Beeinträchtigungen von außen gesichert und einer Gewährleistungsverantwortung unterworfen werden, dass hoheitliche Instanzen in der Lage sind, die Bereitstellung einer bestimmten Leistung sicherzustellen oder relativ autonome Entscheidungen zu treffen. Es geht also darum, mithilfe von bestimmten Maßnahmen zu gewährleisten, dass eine Leistung erbracht, ein System am Laufen gehalten werden oder politische Entscheidungen getroffen werden können oder – mit einem Wort – um einen „Selbstbehauptungsanspruch“.³⁸ Wesentlich ist nicht nur die Frage, für welchen Bereich dieser Anspruch formuliert wird. Vielmehr kommt es auch darauf an, wer für dieses Ziel verantwortlich zeichnet.

Die öffentlichen Stellen können entweder die Leistung selbst erbringen oder durch ein von ihnen verantwortetes Arrangement dafür sorgen, dass diese von privaten Akteuren angeboten wird. Mit anderen Worten: Öffentliche Stellen müssen die jeweilige Leistungen/Güter nicht zwingend selbst anbieten. Vielmehr sind auch die Konstellationen erfasst, in denen sie dies in Zusammenarbeit mit anderen tun oder aber nur eine Letztverantwortung übernehmen sollen.

Schnittmengen weist der Begriff der „strategischen Autonomie“ insbesondere mit Blick auf die Debatte um (gesellschaftliche oder staatliche) Resilienz sowie mit Blick auf die (digitale) Souveränität auf.³⁹ Der Begriff der Resilienz dürfte zum einen weiter als der der „strategischen Autonomie“ sein. Zum anderen ist aber nicht ganz klar, ob die Begriffe in einem Alternativverhältnis stehen oder aber „strategische Autonomie“ als eine Teilausprägung von gesellschaftlicher Resilienz zu verstehen ist. Versteht man Resilienz als „[...] Strategie[n], mit unvermeidbaren Störungen und deren sozialen Folgen umzugehen“, ⁴⁰ zielt „strategische Autonomie“ darauf ab, dass sich die Risiken gar nicht erst materialisieren. Sie setzt mithin früher an als Resilienz und soll vermeidbare Störungen verhindern. Kurz: Wer „strategisch autonom“ ist, braucht keine Resilienz.

Inhaltlich weist der Begriff zudem deutliche Schnittmengen mit Souveränitätskonzepten auf, betonen letztere doch die Gestaltungsmacht wie auch die herausgehobene

38 *Schorkopf*, in: Di Fabio (Hrsg.), *Die Selbstbehauptung Europas*, 2022, 117 (134).

39 Vgl. *Bitterlich*, in: Weeser (Hrsg.), *Die Herzkammern Europas*, 2026, 99: „Strategische Autonomie“ oder, anders ausgedrückt, „europäische Souveränität“ [...].

40 *Kölbel/Erckrath*, in: Wittpahl (Hrsg.), *Resilienz*, 2023, 11 (12).

Stellung souveräner Instanzen.⁴¹ Souveränität setzt jedenfalls ein relativ starkes Maß an Kontrollmöglichkeiten aufseiten derjenigen voraus, denen diese zugeschrieben wird. Wer souverän ist, hat Gestaltungsmöglichkeiten, eben weil sie/er souverän ist. Dem entspricht es, wenn die klassische juristische Staatsdefinition durch *Jellinek* zentral an die (beanspruchte) Herrschaftsausübung über ein bestimmtes Gebiet anknüpft.⁴² Die Souveränitätssemantik und die Autonomiesemantik sind indes nicht deckungsgleich, denn wo Souveränität die herausgehobene Stellung des Souveräns akzentuiert⁴³ und hieraus die Gestaltungsmacht folgt, betont Autonomie Gestaltungsspielräume, und zwar unabhängig davon, wem diese zukommen. Gleichwohl lässt sich kollektive Autonomie nicht ohne eine hinreichende Kontrolle denken und dieser Aspekt gewinnt in Zeiten digitaler und anderer Abhängigkeiten an Bedeutung. Mithin überschneiden sich Vorstellungen kollektiver Autonomie und Souveränitätskonzepte.

2. Folgen

a) Bedeutungszuwachs der fordernden Stelle

Wer „strategische Autonomie“ fordert, wird dies für „seinen“ jeweiligen Bereich tun, hat er doch für andere Bereiche nicht die erforderliche Kompetenz und in der Regel auch nicht das Interesse, die Gestaltungsmöglichkeiten anderer Stellen zu stärken. Zudem verspricht „strategische Autonomie“ einen Bedeutungszuwachs, also eine Aufwertung der fordernden Stelle. Denn mit der Verantwortungsübernahme, die mit der „strategischen Autonomie“ verbunden ist, wird auch ein weiteres Legitimationsreservoir erschlossen. Fordern also etwa europäische Organe „strategische Autonomie“, tun sie dies in der Regel für die europäische Ebene. Fordern hingegen die Mitgliedstaaten „strategische Autonomie“, verlangen sie diese wahrscheinlich in erster Linie oder zumindest auch für sich. Dies macht „strategische Autonomie“ im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union schnell kompliziert.

Die Situation ist dort überschaubar, wo die Europäische Union selbst unter Berufung auf „strategische Autonomie“ eigene Kapazitäten schafft oder dies ggf. in Zusammenarbeit mit Dritten tut. Hier besteht der wesentliche Vorteil darin, dass die komplexe Abstimmung zwischen den politischen Ebenen nicht zum Tragen kommt. Dies ist etwa beim digitalen Euro der Fall, obwohl das Eurosystem aus der EZB und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten besteht, deren Währung der Euro ist (Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV). Denn die nationalen Zentralbanken sind einerseits in das Eurosystem integriert worden⁴⁴ und andererseits kommt der Europäischen Union

41 *Nettesheim*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 3 ff. unterscheidet drei Funktionen des Souveränitätsbegriffs: Konfliktbewältigung, Legitimation sowie „politische[r] Identitätsfindung und Einheitsbildung politischer Kollektive“ (Hervor. entf.).

42 *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1929, S. 183.

43 *Nettesheim*, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 5.

44 Vgl. *Haug*, in: Ellenberger/Bunte (Hrsg.), Bankrechts-Handbuch, 6. Aufl. 2022, § 109 Rn. 3; s. auch *Remmert*, in: BeckOK GG, 65. Ed. Stand: 1.3.2026, Art. 88 Rn. 17 ff.

die ausschließliche Zuständigkeit für die Währungspolitik der Mitgliedstaaten zu, deren Währung der Euro ist (Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV).

Auch im Fall der mitgliedstaatlichen Kooperation zur Stärkung „strategischer Autonomie“ bestehen in der Regel keine besonderen Schwierigkeiten. Ein Paradebeispiel hierfür bietet die Kooperation im Rüstungsbereich, also bei der Entwicklung und der Beschaffung von Rüstungsgütern.⁴⁵ Sofern (einzelne) Mitgliedstaaten gemeinsam Rüstungsgüter entwickeln oder nachfragen, trägt dies zur „strategischen Autonomie“ im Verteidigungsbereich bei – allerdings immer nur im Umfang der jeweils bestehenden Kooperation.

Komplexer wird es immer dann, wenn die europäische Ebene nicht von sich aus ein Projekt realisieren kann und es auch nicht um Kooperationsprojekte zwischen Mitgliedstaaten geht. Denn die Entscheidungskompetenzen der Europäischen Union (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV) sowie ihre finanziellen Spielräume sind von vornherein begrenzt. Zugleich werden die Mitgliedstaaten ein Wörtchen mitreden wollen, wenn es um die Definition der Programme geht, und es werden vielfach auch Subventionen notwendig sein, um „strategische Autonomie“ in einem Bereich zu erreichen. Dem kann beigegeben werden, indem das Beihilfenverbot (Art. 107 Abs. 1 AEUV) durch Durchführungsverordnungen nach Art. 109 AEUV konkretisiert wird. Dies führt indes unweigerlich zu Verzerrungen im Binnenmarkt und benachteiligt tendenziell die Mitgliedstaaten, die über geringere finanzielle Ressourcen verfügen. Dementsprechend besteht in diesem Fall ein Spannungsverhältnis zwischen dem generellen Beihilfenverbot auf der primärrechtlichen Ebene und dem Wunsch nach einem gezielten Aufbau strategischer Ressourcen, sofern hierfür Beihilfen durch die Mitgliedstaaten gewährt werden.

Andererseits lassen sich europäische Vorgaben mit Blick auf die Produktion von bestimmten Produkten in der Europäischen Union oder die Nutzung europäischer Infrastrukturen statuieren. In diesem Fall treten keine Spannungen mit dem Binnenmarktziel auf, soweit die Vorgaben so ausgestaltet wurden, dass sie unabhängig von den Mitgliedstaaten gelten. Besteht also eine europäische Pflicht, bestimmte Güter in der Europäischen Union zu produzieren oder nur in der Union gewonnene Rohstoffe zu nutzen, kommt es nicht zu Binnenmarktverzerrungen. Vergleichbares gilt etwa dann, wenn bestimmte Daten nur noch auf europäischen Servern gespeichert oder sicherheitsrelevante Dienstleistungen nur noch von europäischen Vertragspartnern in Anspruch genommen werden dürfen. Zugleich läuft eine solche Verpflichtung einem wirtschaftsliberalen Verständnis von Handelspolitik zuwider – hierauf wird zurückzukommen sein.⁴⁶

b) Eintritt in eine Gewährleistungsverantwortung

Eng mit dem soeben beschriebenen Bedeutungszuwachs verbunden ist der Eintritt in eine Gewährleistungsverantwortung. Wer als öffentliche Stelle „strategische Autonomie“ beansprucht oder zumindest diesen Zustand erreichen möchte, muss hierfür

⁴⁵ Etwa im Rahmen von PESCO.

⁴⁶ Vgl. B. I. 2. c).

Verantwortung übernehmen. Wird etwa der digitale Euro eingeführt, wird es die Aufgabe des Eurosystems sein, diesen dauerhaft zur Verfügung zu stellen, sodass das Eurosystem gerade dann vor einer Bewährungsprobe steht, wenn andere digitale Zahlungssysteme unter Druck geraten. Das bedeutet nicht, dass das Eurosystem jede einzelne Leistung, die für die Bereitstellung des digitalen Euro erforderlich ist, selbst übernimmt oder zwingend übernehmen müsste. Es bedeutet aber sehr wohl, dass es auch dann die Verantwortung für das reibungslose Funktionieren trägt, wenn es Dritte damit beauftragt, Leistungen, die im Zusammenhang mit dem digitalen Euro stehen, (teilweise) zu erfüllen. Diese Beobachtung lässt sich verallgemeinern: Dort, wo „strategische Autonomie“ gefordert wird, nimmt die öffentliche Stelle eine Gewährleistungsverantwortung ein. Sie muss Mittel und Wege finden, dieser Verantwortung gerecht zu werden.

Typischerweise handelt es sich bei den Themen, die mit Blick auf die „strategische Autonomie“ näher diskutiert werden, um relativ komplexe Leistungen, Güter oder ganze Politikfelder. Das ist wenig verwunderlich, denn einfache Leistungen und Güter sind regelmäßig leichter substituierbar und ließen sich im Bedarfsfall recht schnell produzieren. Dementsprechend handelt es sich regelmäßig um komplexe Güter bzw. Dienstleistungen, für deren Produktion bzw. Bereitstellung vielfach ein Ökosystem vorhanden sein muss. Dies gilt auch deshalb, weil die Produktion der Güter oder die Bereitstellung der Dienstleistungen von Voraussetzungen abhängig ist. Um es konkret zu machen: Eine Halbleiterfabrik kann nur dann ihr Produkt herstellen, wenn die Vorprodukte verfügbar sind. Es genügt deshalb vielfach nicht, nur das Endprodukt oder die Dienstleistung zu betrachten. Erforderlich ist vielmehr, die Vorstufen zu berücksichtigen, also einen Ökosystemansatz zu verfolgen.

c) Spannungsverhältnis zu einem wirtschaftsliberalen Verständnis der Außenhandelspolitik

Allerdings stehen, so soll hier argumentiert werden, alle Vorhaben, die unter der Flagge der „strategischen Autonomie“ segeln, strukturell im Kontrast zu Freihandelsvorstellungen, die das handelspolitische Handeln der Union lange geprägt haben.⁴⁷ Zudem erlaubt das geltende Primärrecht keine protektionistische Außenhandelspolitik.⁴⁸

Die Kommission spricht sich insoweit für eine „offene strategische Autonomie“ aus und möchte die „Errichtung des neuen Systems einer globalen wirtschaftspolitischen Steuerung und den Ausbau für beide Seiten vorteilhafter bilateraler Beziehungen“ erreichen, wobei die Europäische Union vor „unfairen und missbräuchlichen Praktiken“ geschützt werden soll.⁴⁹ Und auch im Verordnungsvorschlag der Kommission zur Einführung des digitalen Euro ist interessanterweise von einer „offenen strategischen Autonomie“ die Rede.⁵⁰ Gewollt ist demnach beides: strategische Autonomie und

47 Paschke, RdTW 2024, 206 (215 f., Rn. 66).

48 Paschke, RdTW 2024, 206 (215 f., Rn. 66).

49 COM(2020) 456 final, S. 17 f.

50 COM(2023) 369 final.

offene Handelsbeziehungen – ein Widerspruch wird insoweit (außer mit Blick auf ausländische Direktinvestitionen)⁵¹ nicht gesehen.

Hier offenbart sich, was durch die einigende Formel der „offenen strategischen Autonomie“ verdeckt wird, indes ein sowohl strategisches als auch wirtschaftspolitisches und weltanschauliches Dilemma: Solange die Europäische Union auf Außenhandelsbeziehungen angewiesen ist, kann sie diese vertiefen und diversifizieren, indem sie den Handelspartnern Erleichterungen in Aussicht stellt. Gleichzeitig können auf diese Weise Abhängigkeiten reduziert werden, was auch auf das Ziel einer „strategischen Autonomie“ einzahlen kann. Dennoch wird durch Freihandelsverträge der Entscheidungsspielraum wirtschaftlicher Akteure tendenziell erweitert, was regelmäßig auch die politischen Gestaltungsmöglichkeiten mit Blick auf die Wertschöpfungsketten minimiert. Die erhoffte Diversifizierung der Lieferketten kann vielleicht erreicht werden, entzieht sich aber der unmittelbaren politischen Steuerung. Zugleich droht im Fall von wirtschaftlicher Abwanderung ein Kontrollreservoir zu schwinden.

Das beschriebene Dilemma lässt sich minimieren, indem die Bereiche identifiziert werden, in denen die Wertschöpfung europäisch sein soll, und zugleich die Bereiche benannt werden, in denen die Europäische Union auf Importe angewiesen ist. Klar sollte indes sein, dass Autonomie kostet und die Kosten steigen, je mehr Souveränität angestrebt wird.

II. Funktionslogik des Begriffs: Der Kampf um „gute Gründe“ und ein Begriff in Aktion

Bislang wurden die konzeptionellen Grundlagen gelegt, d.h. es wurde beschrieben, welche Begründungselemente „strategischer Autonomie“ eigen sind. Bereits angesprochen wurde hierbei die doppelte Wirkrichtung des Konzepts: Das Konzept wirkt zugleich auf einer normativen wie auch auf einer praktischen Ebene: Wer sich „strategische Autonomie“ wünscht oder über sie spricht, betritt immer den normativen Bereich und damit auch den Bereich der „guten Gründe“.⁵² Zugleich wird der Begriff schnell praktisch, denn abhängig von der Rechtfertigung im Einzelfall zeigen sich schnell die Notwendigkeiten, also die Maßnahmen, mit denen „strategische Autonomie“ erreicht werden kann.

1. „Gute Gründe“

„Strategische Autonomie“ verlangt, vielleicht mehr noch als andere Begriffe, danach, die Gründe im Einzelfall herauszustellen. Denn es ergibt im politischen Raum regelmäßig keinen Sinn, allgemein über „strategische Autonomie“ zu sprechen. Natürlich kann allgemein erörtert werden, welche Weichenstellungen „strategische Autonomie“ benötigt. Allerdings kommt die politische Diskussion kaum ohne konkretes Anschau-

51 COM(2020) 456 final, S. 18.

52 Instruktive Diskussion zum Begriff bei Möllers, Die Möglichkeit der Normen, 2015, S. 23 ff.

ungsmaterial aus.⁵³ Deshalb muss jede Diskussion im Einzelfall, innerhalb der hier herausgearbeiteten Struktur, die wesentlichen Gründe, die für ein Mehr an „strategischer Autonomie“ sprechen, benennen und dann auch präzisieren. Hierbei ist eine genaue Analyse der Ausgangslage geboten, denn die Gründe können immer nur dort eruiert werden, wo die faktische Grundlage hinreichend gewürdigt wurde, d.h. erst aus dem Zusammenspiel von Analyse und normativen Schlussfolgerungen entsteht im Einzelfall die Auseinandersetzung um das richtige Maß der „strategischen Autonomie“.

2. Ein Begriff „in Aktion“

Zugleich wird der Begriff aber immer auch „in Aktion“ gebracht, d.h. aus ihm leiten sich, wenn die normativen Fragen geklärt sind, mehr oder weniger unmittelbar bestimmte Konsequenzen ab. Dort, wo hinreichende Gründe für eine „strategische Autonomie“ bestehen, stellt sich automatisch die Frage nach der Umsetzung des Konzepts. Mithin sind beide Ebenen miteinander verschränkt und aufs Engste miteinander verzahnt.

Der Begriff wird also stets praktisch, oder besser: Sind die guten Gründe gefunden, verlangt er nach seiner Umsetzung. Wurde also eine Verständigung über die Notwendigkeit zur Erreichung „strategischer Autonomie“ erzielt, folgt der Umsetzungsdiskurs in einem weiteren Schritt. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich diese Auseinandersetzung weitgehend aus sich selbst heraus vollzieht, aber immer an die „guten Gründe“ zurückgebunden wird. Das bedeutet nicht, dass nicht über den richtigen Weg gestritten werden kann und sollte. Damit ist aber gesagt, dass die Grundlinien in diesem Fall bereits feststehen. Es wird also stets darum gehen, *wie* das Ziel zu erreichen ist. Hierbei können und werden ökonomische und finanzpolitische Erwägungen eine wesentliche Rolle spielen, denn eine allumfassende Absicherung eines Ökosystems wird mit tendenziell hohen Kosten einhergehen.

III. Ambivalenzen der „strategischen Autonomie“

Auch wenn sich Konzept und Funktionslogik klar beschreiben lassen, ist „strategische Autonomie“ doch nie ein widerspruchsfreies Unterfangen. Vielmehr geht sie mit mindestens drei Ambivalenzen einher, die im Folgenden zu entfalten sind.

1. Exponierung und Minderung von Expositionen

„Strategische Autonomie“ kann und sollte als ein Konzept verstanden werden, mit dessen Hilfe Abhängigkeiten in einem bestimmten Bereich reduziert oder aufgehoben werden. Mithin liegt der wesentliche Grund in einer bestehenden Abhängigkeit/Expo-

⁵³ Vgl. *Borrell*, Warum die strategische Autonomie Europas wichtig ist (eeas.europa.eu, 3.12.2020) <https://www.eeas.europa.eu/eeas/warum-die-strategische-autonomie-europas-wichtig-ist_de?s=139>.

sition. Anders gesagt: Wer „strategische Autonomie“ fordert, konzediert hiermit zumindest, dass diese *noch nicht* besteht. Damit werden die eigenen Verwundbarkeiten nicht nur identifiziert, sondern auch benannt – und zwar gegenüber der Öffentlichkeit. Es liegt auf der Hand, dass hiermit – zunächst – neue Vulnerabilitäten geschaffen oder bestehende verstärkt werden, nämlich dadurch, dass diese markiert werden. Dies ist allerdings eine notwendige Voraussetzung dafür, diese im Anschluss zu minimieren. Im besten Fall handelt es sich also um eine zeitlich begrenzte Ambivalenz, wenngleich der Zeitraum von der Benennung der Expositionen bis hin zu deren Minderung durchaus erheblich sein kann.

2. Aufwertung und Bringschuld

Grundlegender ist hingegen die Beobachtung, dass „strategische Autonomie“ die Institutionen, die diese erreichen wollen und sollen, aufwertet und zugleich in eine Bringschuld hineinmanövriert. Diese müssen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die versprochene Art der Autonomie auch gewährleistet wird. Dazu können sie sich ganz unterschiedlicher Arrangements bedienen, müssen also die Leistung nicht vollumfänglich selbst erbringen. So kann eine Leistung etwa in Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen Akteuren erbracht werden.

Sind die öffentlichen Stellen indes auf die Kooperation mit Dritten angewiesen, müssen sie Strategien entwickeln, um ihrer Verantwortung gerecht werden zu können. Jede Form der „strategischen Autonomie“, die nicht allein durch öffentliche Stellen sichergestellt werden kann, mündet also in einer gewissen Abhängigkeit der öffentlichen Stelle. Dieser Befund muss und sollte nicht vorwiegend negativ verstanden werden, schon weil diese Abhängigkeit im Ergebnis auch sehr produktiv sein kann. Sehr wohl aber sollten Strategien, die zu einer „strategischen Autonomie“ beitragen sollen, ein Grundverständnis dafür haben, dass diese bestehen und inwieweit sie produktiv gewendet werden können. Es gilt dementsprechend, diese Abhängigkeit zu reflektieren sowie die notwendigen Schritte zu ergreifen, um diese zu minimieren oder sogar produktiv zu wenden.

Wer „strategische Autonomie“ einfordert, stärkt nicht nur seine Stellung im politischen Gefüge, sondern exponiert sich auch. Dies geschieht mindestens in einem doppelten Sinne: Zum einen ist sie oder er verantwortlich für die Erfüllung der Pflichten und zum anderen muss sie oder er auch nachweisen, dass die eingesetzten Mittel es wert sind. Gerade letzteres ist ein schwieriges Unterfangen, sofern nicht unerhebliche finanzielle Ressourcen aufgewandt werden müssen. Und für die Allgemeinheit kein unmittelbarer (finanzieller) Vorteil entsteht.

3. Zwischen politischer Maximierungs- und Kostenlogik

„Strategische Autonomie“ beinhaltet – so wurde hier argumentiert –⁵⁴ stets eine innere Begrenzung. Autonomie soll stets nur in bestimmten Bereichen erreicht werden. Gleichwohl ist innerhalb des Bereichs, für den sie beansprucht wird, eine politische

54 Vgl. B. I. 1.

Maximierungslogik zu beobachten. Dies bedeutet: Wenn für einen Bereich „strategische Autonomie“ erreicht werden soll, muss die Frage beantwortet werden, *wie autonom* man in diesem sein möchte, was notwendigerweise auch etwas über die damit verbundenen Kosten aussagt.

Ambivalent ist dies, weil „strategische Autonomie“ Spielräume schaffen und erhalten möchte, aber diese andernorts aufgrund der finanziellen Aufwendungen, die mit ihr verbunden sein können, einschränken kann. Die Güter, die für die Erreichung der Ziele alloziert werden, können andernorts nicht ausgegeben werden. Zudem ist die Kostenfrage nach oben offen, denn je bedeutender das Bedürfnis nach Kontrolle ist, umso höher werden auch die Kosten sein.

Bei alledem sollte aber nicht vergessen werden, dass „strategische Autonomie“ kein Nullsummenspiel ist. Vielmehr kann sie zu einer deutlichen Verbesserung des Status quo beitragen, wenn die bestehenden Abhängigkeiten verringert werden. Zugleich besteht vielfach ein kommunikatives Dilemma, da sich die Ausgaben, nicht aber die Zugewinne quantifizieren lassen. Denn die wahren Kosten des Nichtstuns wären nur im Fall eines kontrafaktischen Kausalverlaufs zu beziffern. Dies aber streitet dafür, die Ausgaben so zu gestalten, dass sie wiederum mit Impulsen für die Wirtschaft verbunden sind.

C. Schlussfolgerungen

Im öffentlichen Diskurs werden Leitvorstellungen durch Begriffe geprägt. Wer sie setzt und prägt, verfügt regelmäßig über die Diskursdominanz und kann politische Entscheidungen durchsetzen. Eine solche Strategie beobachten wir derzeit auch beim Diskurs über die „strategische Autonomie“. Als umkämpfter, aber gleichwohl gesetzter Leitbegriff legitimiert er etwa das Projekt des digitalen Euro.⁵⁵ Aber auch jenseits der kontroversen Debatten über den digitalen Euro dürfte der Begriff Schule machen, da er ein kohärentes Konzept darstellt und in Zeiten geopolitischer Spannungen und Rivalitäten die Erzählung einer auf Marktvorstellungen beruhenden wirtschaftlichen globalen Verflechtung an ihre Grenzen stößt.

Das Strategische an der „strategischen Autonomie“ ist die Beschreibung der Bereiche, in denen eine Autonomie, d.h. ein Zustand ohne oder zumindest deutlich minimierte externe Verwundbarkeiten angestrebt wird, verbunden mit einem klaren Plan zur Erreichung dieses Ziels. Angesichts seiner Funktionslogik ist der Begriff hierzu bestens geeignet. Er benennt Ziele, indem er einer Negativbetrachtung das beschreibt, was es zu vermeiden gilt. In der Folge sind dann die Maßnahmen zu beschreiben, mithilfe derer die „strategische Autonomie“ erreicht werden kann.

Strategie spielt auch auf einer weiteren Ebene eine Rolle: Bei den umzusetzen den Maßnahmen. Mit anderen Worten: Die „strategische Autonomie“ ist nicht nur strategisch, sie verlangt selbst nach einer Strategie. Hierzu gehört, dass die Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, stets mitzudenken sind. Erforderlich ist regelmäßig ein Ökosystemansatz, der die Voraussetzungen einer „strategischen Autonomie“ berücksichtigt und dadurch strukturell im Kontrast zu „klassischen“ Freiheitsvorstel-

55 Vgl. A I.

lungen steht. Da es sich regelmäßig um relativ komplexe Leistungen/Güter oder aber um umfangreiche Sicherungsmaßnahmen handeln wird, sind die bestehenden Notwendigkeiten und Abhängigkeiten zu identifizieren. Hierauf aufbauend ist dann zu untersuchen, wie die Leistungen, die innerhalb dieses Ansatzes zu erbringen sind, erbracht werden können. Auch hierzu bedarf es einer Strategie. So gesehen geht es immer um eine Doppelstrategie: das Ergebnis („strategische Autonomie“) und die Strategie für diese.

Erstens: Zugleich ist der Begriff von Ambivalenzen durchzogen. Denn einerseits ist er von vornherein begrenzt und eröffnet zugleich in dem jeweils erkorenen Bereich ein maximales Potenzial. Zweitens: werden öffentliche Stellen, die „strategische Autonomie“ sicherstellen sollen, aufgewertet und in einer Bringschuld hineinmanövriert. Und drittens: dient „strategische Autonomie“ der Minimierung von Expositionen, kann diese aber zunächst erhöhen.