

2.3.2 Digitale Souveränität

Von der Karriere eines einenden und doch problematischen Konzepts

Julia Pohle und Thorsten Thiel

Anfang März 2021 forderte Kanzlerin Angela Merkel und ihre Amtskolleginnen aus Dänemark, Finnland und Estland in einem öffentlichen Brief von der EU-Kommissionschefin »eine Offensive zur Stärkung der digitalen Souveränität der EU«.¹ Dieser so prominente wie ungewöhnliche gemeinsame Aufruf von vier europäischen Regierungschefinnen führt vor Augen, was für eine steile Karriere die Idee der *digitalen Souveränität* in den letzten Jahren hingelegt hat. Der Begriff ist in Deutschland und Europa insbesondere in den letzten fünf Jahren zu einem zentralen politischen Konzept aufgestiegen. Er findet sich im Programm für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, die das Ziel verfolgte, »digitale Souveränität als Leitmotiv der europäischen Digitalpolitik [zu] etablieren«²; er steht im Zentrum unzähliger Policy- und Positionspapiere, die sich um so unterschiedliche Themen drehen wie künstliche

1 Merkel, Angela/Kallas, Kaja/Frederiksen, Mette/Marin, Sanna: Appell von vier Regierungschefinnen an die EU: »Europa muss seine digitale Souveränität stärken«, in: Handelsblatt, 02.03.2021, <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/digitalisierung-appell-von-vier-regierungschefinnen-an-die-eu-europa-muss-seine-digitale-souveraenitaet-staerken/26962398.html>

2 Auswärtiges Amt: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Berlin 2020, S. 8.

Intelligenz,³ Öffentlichkeit⁴ oder Geopolitik;⁵ er soll mit dem im Bundesinnenministerium anzusiedelnden Zentrum für Digitale Souveränität (ZenDiS) gar institutionell festgeschrieben werden.⁶ Dass der Begriff von staatlichen Akteur*innen propagiert wird, ist wenig überraschend. Aber dass er auch offensiv von Wirtschaft⁷ und Zivilgesellschaft⁸ umarmt wird, sollte schon etwas mehr stutzig machen. Auch im parteipolitischen Spektrum zeigt sich der Begriff überall anschlussfähig: Er kann liberale Positionen auszeichnen oder auch im Diskurs um öffentliche Sicherheit fallen, er wird mit Ideen wie Open-Source-Software verknüpft oder auch für industriepolitische Argumentationen herangezogen. Selbst im sonst so nüchternen rechtswissenschaftlichen Diskurs wird ein Aufstieg des Konzepts digitaler Souveränität zum verfassungsstaatlichen Leitbild konstatiiert.⁹

Wie kommt das und was heißt das? Ziel dieses Beitrages ist es, den sich entwickelnden Diskurs zur digitalen Souveränität kritisch zu analysieren und danach zu fragen, wie sich die zunehmende Ineinssetzung von Souveränität, Demokratie und europäischen Werten vollzogen hat – und inwiefern sie überzeugt. Ohne die strukturellen und politisch-ökonomischen Beweggründe für

3 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie BMWi: Digitale Souveränität und Künstliche Intelligenz – Voraussetzungen, Verantwortlichkeiten und Handlungsempfehlungen, Fokusgruppe »Digitale Souveränität in einer vernetzten Gesellschaft«, Nürnberg, 2018.

4 Vgl. Kagermann, Henning/Wilhelm, Ulrich: European Public Sphere. Gestaltung der digitalen Souveränität Europas, München: acatech 2020.

5 Vgl. Steiner, Falk/Grzymek, Viktoria: Digital Sovereignty in the EU, Berlin: Bertelsmann Stiftung 2020.

6 Vgl. Punz, Matthias: Was das BMI zu digitaler Souveränität plant, in: Tagesspiegel Background, 28.10.2020, <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/was-das-bmi-zu-digitaler-souveraenitaet-plant>

7 Vgl. BITKOM: Digitale Souveränität: Positionsbestimmung und erste Handlungsempfehlungen für Deutschland und Europa, Berlin, 2015; ZVEI, Die Elektroindustrie: Technological Sovereignty Industrial Resilience and European Competences. The Electrical Industry's View on Europe's Recovery Post-Covid-19 and Future Industrial Strategy, Brüssel 2020.; Reisch, Lucia/Büchel, Daniela: Digitale Souveränität, Gutachten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen, Berlin 2017.

8 Vgl. Gesellschaft für Informatik: Schlüsselaspekte Digitaler Souveränität (Arbeitspapier), Berlin, 2020; Reda, Julia: Edit Policy – Wo bleibt Europas Open Technology Fund?, in: netzpolitik.org, 13.10.2020, <https://netzpolitik.org/2020/wo-bleibt-europas-open-technology-fund/>

9 Vgl. Peuker, Enrico: Verfassungswandel durch Digitalisierung, Tübingen: Mohr Siebeck 2020.

die Forderungen nach mehr Selbstbestimmung im Digitalen zu negieren, sollen Verkürzungen in der mit dem Begriff verbundenen Argumentation aufgezeigt werden. Zu diesem Zweck rekonstruieren wir zunächst die wechselhafte Begriffsgeschichte (digitaler) Souveränität, bevor wir detaillierter auf die gegenwärtige Verwendung im deutschen und europäischen Diskurs eingehen. Abschließend erörtern wir aus einer normativ-demokratietheoretischen Perspektive, wieso die gegenwärtige Verwendungsweise gerade seitens progressiv-emanzipatorischer Kräfte ein Kurzschluss ist, und skizzieren, wie die zentralen Werte von Demokratie und Gemeinwohl insbesondere von progressiven Akteur*innen besser vorgetragen werden können.

Souveränität und die Herausforderung einer digital vernetzten Welt

Ideengeschichtlich ist Souveränität ein staatsbezogenes Konzept. Der Begriff leitet sich vom lateinischen Wort *superanus* ab, was »darüber befindlich« oder »überlegen« bedeutet, und wanderte als politischer Terminus in der Neuzeit aus dem Französischen (*souveraineté*) ins Deutsche ein. Das traditionelle Verständnis von Souveränität, wie es von Jean Bodin und Thomas Hobbes formuliert wurde, postulierte im Kern eine Zentralisierung von Macht als Antwort auf die Unwägbarkeiten pluralistischer Gesellschaften. Souveränität soll Gestaltungsmacht und Stabilität erzeugen, indem sie Kapazitäten bündelt und eine Hierarchie von Zuständigkeiten und Kontrollmöglichkeiten etabliert.

Im Laufe der Zeit entfernte sich das Konzept jedoch von seinen absolutistischen Wurzeln. Die Zentralisierung von Macht wurde um eine stärkere demokratische Rückbindung ergänzt. Zudem wurde Souveränität strikter unterschieden in Bezug auf eine äußere Dimension, die Anerkennung der Unabhängigkeit eines Staates, und eine innere Dimension, die selbstbestimmte staatliche Gestaltung der Ordnung. Im Begriff der Volkssouveränität umfasst diese dann auch das Selbstbestimmungsrecht der Bürger*innen eines Staates mitsamt deren individuellen Rechten gegenüber dem Staat.¹⁰ Diese Vorstellung von Souveränität blieb in all ihren Facetten stets eng – wenngleich

¹⁰ Zum Konzept der Souveränität und seiner Entwicklung vgl. Grimm, Dieter: Souveränität: Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin: Berlin University Press 2009; Nootens, Geneviève: Popular Sovereignty in the West: Polities, Contention, and Ideas, New York: Routledge 2013.

meist implizit – mit einer geografisch-territorialen Bestimmung verknüpft.¹¹ Ab Mitte des 20. Jahrhunderts führte dies jedoch dazu, dass der Begriff sich überlebt zu haben schien. So setzte sich in der Nachkriegszeit – versinnbildlicht im Aufstieg neuer Steuerungsideale wie der neoliberalen Vorstellung des Marktes oder dem kybernetischen Denken – der Aufstieg eines Denkens in Netzwerken immer stärker durch, das eine politische Steuerung versprach, die die Vielfalt und Dynamik moderner Gesellschaften gerecht wird.¹² Spätestens mit dem Ende des Kalten Krieges und den Ideen globalen Regierens und europäischer Integration schien sich die Netzwerkgesellschaft auch politisch als postsouveräne Realität behauptet zu haben.¹³

Zu dieser Entwicklung passt die gesamte Frühgeschichte des Internets bis weit in die 1990er Jahre hinein.¹⁴ Diese war von großer Skepsis gegenüber jedweder Form staatlicher Überordnung geprägt, und dies ungestoppt der Tatsache, dass staatliche Infrastruktur und Investitionen die entscheidenden Bedingungen dafür waren, dass die zugrunde liegenden Technologien entstehen und sich durchsetzen konnten.¹⁵ Am deutlichsten kommt diese Denkrichtung, die als *Cyber-Exceptionalismus* bezeichnet wird, in den Worten John Perry Barrows zum Ausdruck, mit denen seine 1996 beim Weltwirtschaftsforum in Davos verkündete *Declaration of the Independence of Cyberspace* beginnt:

-
- 11 Vgl. Lambach, Daniel: The Territorialization of Cyberspace, in: International Studies Review 22:3, 2020, 482-506.
- 12 Vgl. August, Vincent: Hierarchie, Markt, Netzwerk: Stabilitätsmodelle spätmoderner Demokratien, in: Haustein, Eva Marlene/Strassenberger, Grit/Wassermann, Felix (Hg.): Politische Stabilität: Ordnungsversprechen, Demokratiegefährdung, Kampfgriff, Baden-Baden: Nomos 2020, 96-119; August, Vincent: Technologisches Regieren. Der Aufstieg des Netzwerk-Denkens in der Krise der Moderne, Bielefeld: transcript 2020.
- 13 Vgl. MacCormick, Neil: Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth, Oxford, NY: Oxford University Press 1999.
- 14 Eine ausführlichere Diskussion der historischen Entwicklung des Diskurses haben wir an anderer Stelle vorgelegt: Pohle, Julia/Thiel, Thorsten: Digitale Vernetzung und Souveränität: Genealogie eines Spannungsverhältnisses, in: Borucki, Isabelle/Schüemann, Wolf-Jürgen (Hg.): Internet und Staat: Perspektiven auf eine komplizierte Beziehung, Baden-Baden: Nomos 2019, 57-80 ; Thiel, Thorsten: Souveränität in der digitalen Konstellation: Dynamisierung und Kontestation, in: Hofmann, Jeanette et al.: Politik in der digitalen Gesellschaft, Bielefeld: transcript 2019.
- 15 Vgl. Mazzucato, Mariana: The entrepreneurial state, London: Anthem Press 2011.

»Governments of the Industrial World, you weary giants of flesh and steel, I come from Cyberspace, the new home of Mind. On behalf of the future, I ask you of the past to leave us alone. You are not welcome among us. You have no sovereignty where we gather.«¹⁶

Barlow und viele seiner Mitstreiter*innen waren überzeugt, dass Gesellschaften dank digitaler Netzwerke mittel- bis langfristig auf zentralisierte Infrastrukturen verzichten könnten und stattdessen die Möglichkeit kultivieren sollten, flexibel und gleichberechtigt bedarfsgerechte und spontane Assoziationen zu bilden.¹⁷ Diese würden erlauben, sich von staatlicher Souveränität und mit dieser assoziierten Fehlentwicklungen wie Ineffizienz, statische Hierarchien, konfliktive Machtungleichgewichte und erzwungene Homogenität zu verabschieden.¹⁸

Die reale Entwicklung des Internets zeigte aber, dass dieses deutlich kompatibler mit der Ausübung souveräner Kontrolle ist als von den Cyber-Exzeptionalist*innen angenommen wurde. Insbesondere die Vorstellung einer Unregierbarkeit des Internets führt in die Irre. Dies wird am Beispiel autoritär regierter Staaten deutlich – zunächst vor allem China, wenig später dann auch Russland und viele weitere Länder –, die die offene Kommunikationsarchitektur als Bedrohung wahrnahmen und mit dem Aufbau eigener Kontrollmöglichkeiten und Dienste begegneten.¹⁹ Viele dieser Maßnahmen

16 Barlow, John Perry: A Declaration of the Independence of Cyberspace, in: <https://www. eff.org/cyberspace-independence1996>.

17 Vgl. Benkler, Yochai: The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom, New Haven: Yale University Press 2006.

18 Ideologisch ist der ursprüngliche Cyber-Exzeptionalismus in einer liberal-pragmatischen Sicht auf die Welt verortet, die ein individualistisches Konzept von Gleichheit und Freiheit des Einzelnen absolut setzt und die sowohl mit libertären ökonomischen Positionen als auch mit Argumenten der Gegenkultur harmoniert, vgl.: Turner, Fred: From Counterculture to Cyberculture: Stewart Brand, the Whole Earth Network, and the Rise of Digital Utopianism, Chicago: University of Chicago Press 2006. Diese auch als »Californian ideology« bezeichnete Sichtweise hat sich im Laufe Zeit auch im Silicon Valley immer wieder verändert und ist in ihrer heutigen Inkarnation nochmal stärker ökonomisch-libertär geprägt, vgl.: Daub, Adrian: Was das Valley Denken nennt – Über die Ideologie der Tech-Branche, Berlin: Suhrkamp 2020.

19 Vgl. Creemers, Rogier: China's Conception of Cyber Sovereignty: Rhetoric and Realization, in: Broeders, Dennis/van den Berg, Bibi (Hg.): Governing Cyberspace: Behaviour, Diplomacy and Power, Lanham: Rowman & Littlefield 2020, 107-145; Maréchal, Nathalie: Networked Authoritarianism and the Geopolitics of Information: Understanding Russian Internet Policy, in: Media and Communication 5:1 2017, 29-41; Thussu,

wurden anfangs belächelt, erwiesen sich aber zunehmend als erfolgreich und letztlich oft herrschaftsstabilisierend.²⁰ Doch auch liberale und demokratische Staaten begannen frühzeitig, Kapazitäten zu erweitern, um digitale Kommunikation nationalstaatlichen Vorgaben zugänglich zu machen.²¹ Obwohl in der Anwendungsschicht des Internets Lokalisierung und Identifizierung voraussetzungsvoll sind, lassen sich digitale Infrastrukturen doch sehr gut auf staatliche Bedürfnisse von Ortung und Kontrolle hin einrichten. Verstärkt wird dies durch die umfassende Kommerzialisierung digitaler Kommunikation und die Entwicklung und Durchsetzung von Geschäftsmodellen, die auf Geschlossenheit und der intensiven Produktion und Nutzung von Daten beruhen.²² Hier entstehen zahlreiche Anreize zur Identifizierung und Kontrolle, wodurch die Anonymität der Nutzer*innen umfassend schwindet.²³ Nationalstaatliche Prozesse der Rechtssetzung und -durchsetzung sind daher deutlich effektiver als im Diskurs der 1990er Jahre angenommen. Ebenso hat es sich – zumindest für die starken Staaten des Westens – als weniger schwierig erwiesen, mit rechtlichen Instrumenten global vernetzten Strukturen beizukommen, als Cyber-Exzptionalist*innen vermuteten.²⁴ Das Internet ist kein rechtsfreier Raum – und ist es auch nie gewesen.

Obwohl die Vorstellung eines technisch erzeugten und autarken virtuellen Raums weiterhin fasziniert – man denke etwa an die Diskussion um Bitcoin und andere Blockchain-Phänomene²⁵ –, ist sie als Beschreibung einer sozio-

Daya Kishan/Nordenstreng, Kaarle: BRICS Media: Reshaping the Global Communication Order?, New York: Routledge 2020.

- 20 Vgl. Morozov, Evgeny: The Net Delusion: The dark side of Internet freedom, New York: PublicAffairs 2012.
- 21 Vgl. Goldsmith, Jack/Wu, Tim: Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World, New York: Oxford University Press 2006; Eriksson, Johan/Giacomello, Giampiero: Who Controls the Internet? Beyond the Obstinacy or Obsolescence of the State», in: International Studies Review 11:1 2009, 205-230; DeNardis, Laura: Hidden Levers of Internet Control, in: Information, Communication & Society 15:5 2012, 720-738.
- 22 Vgl. Zuboff, Shoshana: The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power, New York: PublicAffairs 2019.
- 23 Vgl. Thiel, Thorsten: Anonymität und der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit, in: Zeitschrift für Menschenrechte 10:1 2016, 9-24.
- 24 Eine komplexe Darstellung, wie die heutige dichte normative Regulierung funktioniert, findet sich bei Kettemann, Matthias C.: The Normative Order of the Internet: A Theory of Rule and Regulation Online, Oxford, NY: Oxford University Press 2020.
- 25 Vgl. Pistor, Katharina: Statehood in the digital age, in: Constellations 27:1 2020, 3-18.

technischen Realität heute weitgehend diskreditiert, zumal sie auch als Utopie viel von ihrer Anziehungskraft verloren hat: Die einfache Gleichsetzung von Vernetzung und Emanzipation trägt nicht länger.²⁶ Vielmehr hat die Entwicklung des kommerzialisierten Internets mit seinen Plattformen und Monopolen, aber auch die zunehmend polarisierte und toxische Diskurskultur der Aufmerksamkeitsökonomie vor Augen geführt, dass staatliche Regulierung in vielerlei Hinsicht notwendig für kollektiv-emanzipatorische Prozesse ist. Dies hat gerade in der europäischen Diskussion zu der Annahme geführt, dass starke Staatlichkeit in digitalen Fragen eine Art Vorbedingung für das Überleben der Demokratie sei.²⁷

Die erste Dekade der 2000er Jahre lässt sich dabei rückblickend als die Übergangsphase interpretieren, in der der Souveränitätsbegriff auch im Hinblick auf das Internet wieder zunehmend an Popularität gewinnt, zunächst aber vor allem in klassischen Themenfeldern wie staatliche Autonomie, wirtschaftliche Konkurrenz und Sicherheit.²⁸ Die heutige Omnipräsenz des Begriffes ist jedoch erst das Ergebnis der Dekade nach 2010. Um die Dynamik dieser Phase zu verstehen, lohnt es sich, zwei Ebenen zu unterscheiden.

Die erste Ebene umfasst die Ereignisgeschichte, die von zwei Zäsuren geprägt ist: die Enthüllungen Edward Snowdens über die Praktiken geheimdienstlicher Überwachung durch die NSA und ihre Partnerdienste im Sommer 2013 und das doppelte politische Erdbeben des Brexit-Referendums und der Trump-Wahl im Jahr 2016. Die Snowden-Enthüllungen führten vor Augen, dass die Ordnung des Internets nicht eine freiheitlich-föderale ist, sondern dass eine klare Hegemonialposition existiert, die zudem die privatwirtschaftliche Sphäre überwölbt und aktiv ausnutzt. Die politischen Schocks des Jahres 2016 dagegen verdeutlichten – zumindest in der kontinentaleuropäischen Interpretation –, wie sehr eine Regulierung politischer Öffentlichkeit sowie ein aktiver Umgang mit Desinformation und Datensammlung für den Schutz demokratischer Prozesse nötig sind. Zusammengenommen bewirkten diese

-
- ²⁶ Vgl. Pfeffer, Matthias/Nemitz, Paul Entstehung des Internets: Anarchie und Macht im Cyberspace», in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (28.12.2020), 18.
- ²⁷ Vgl. etwa schon früh die FAZ-Debatte um den sogenannten technologischen Totalitarismus: Schirrmacher, Frank, Hg.: Technologischer Totalitarismus: Eine Debatte, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2015.
- ²⁸ Vgl. Dunn Cavelty, Myriam/Mauer, Victor (Hg.): Power and Security in the Information Age: Investigating the Role of the State in Cyberspace, Farnham (UK): Ashgate 2007, 151-163.

Ereignisse und ihre politischen Folgen, dass der vorherige Fokus auf die externe Dimension von Souveränität – also Souveränität als zwischenstaatliche Handlungsfähigkeit und Anerkennung von Einflusssphären – erweitert werden muss. Auch im Hinblick auf das Digitale muss die interne Dimension von Souveränität – also die Vorstellung von Souveränität als Bedingung für demokratische Selbstbestimmung – einbezogen werden.

Die zweite Ebene ist die allgemeine Bewusstwerdung der tiefgreifenden Transformation, die Digitalität für Gesellschaft und individuelle Lebensentwürfe bedeutet: die digitale Konstellation.²⁹ Dieses Umdenken kommt etwa darin zum Ausdruck, dass heute die Digitalisierung den begrifflichen Bezugspunkt von Souveränität darstellt, und nicht mehr die technische Infrastruktur des Internets oder dessen metaphorische Imagination als Cyberspace. Digitalisierung ist ein umfassenderes Konzept, das stärker kompetitive als kollaborative Assoziationen hervorruft und das nicht mehr auf eine raumzeitliche Trennung (online/offline) verweist, sondern einen Zustandswechsel impliziert – von einer analogen Welt in eine digitale. In der digitalen Konstellation sind nicht nur Kommunikationen, sondern etwa auch Gegenstände oder Prozesse stets so codiert, dass sie in digitaler Logik zu prozessieren sind, das heißt, dass sie Möglichkeiten algorithmischer Berechnung, Prognose und Automatisierung schaffen, also in Echtzeit geformt und gegebenenfalls individualisiert konfiguriert werden können.³⁰

Die alles umfassende Digitalität unserer Gesellschaften bringt aber – zumindest in der Gegenwart, wo sie sich noch neu und herausfordernd anfühlt – die mit ihr einhergehenden Abhängigkeiten viel stärker ins Bewusstsein. Drei

²⁹ Der Begriff der digitalen Konstellation verweist – anders etwa als Begriffe wie das digitale Zeitalter – darauf, dass technologische und gesellschaftliche Entwicklung am besten als wechselseitig und ko-konstitutiv interpretiert werden: Berg, Sebastian/Rakowski, Niklas/Thiel, Thorsten: *Die digitale Konstellation. Eine Positionsbestimmung*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30:2, 171–191, 2020. Was Digitalität mit Gesellschaft macht, ist nicht in den technologischen Möglichkeiten begründet, sondern wird durch die kontingente, oft auch bereichsbezogene soziotechnische Entwicklung begründet. Die heutige digitale Konstellation ist dabei etwa entscheidend durch den Plattformkapitalismus geprägt, der wiederum neben seiner technologischen Konfiguration vor allem durch ökonomische und rechtliche Faktoren bestimmt ist: Cohen, Julie E.: *Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism*. Oxford, NY: Oxford University Press 2019.

³⁰ Wie tiefgreifend diese gesellschaftliche Veränderung ist, beschreibt etwa: Floridi, Luciano: *The Fourth Revolution: How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford, NY: Oxford University Press 2014.

Quellen der Abhängigkeiten sind dabei für den Diskurs zu digitaler Souveränität ausschlaggebend: Erstens die Abhängigkeit von digitalen Infrastrukturen, wonach unsere Gesellschaften auf einen materiellen und immateriellen technologischen Unterbau angewiesen sind. Von Serverfarmen bis Software-patenten fußt die digitale Gesellschaft darauf, dass technologische Apparate und Protokolle, die zuverlässig und sicher zu sein haben, ineinandergreifen. Zweitens die Abhängigkeit von privaten Akteur*innen, insbesondere den großen Plattformunternehmen. Diese treten als Quasi-Souveräne auf, da sie etwa im Hinblick auf Größe und wirtschaftliche Macht ebenbürtig mit den Staaten erscheinen und ihre Geschäftsmodelle, zum Beispiel das Kuratieren von Öffentlichkeit oder das Erzeugen proprietärer Märkte, staatsähnlicher sind als frühere Erlösmodelle.³¹ Drittens schließlich die Abhängigkeit in der geopolitischen Dimension, wie sie sich vor allem in der Rivalität einer amerikanischen und einer chinesischen Einflusssphäre zeigt. Hier geht es um den faktisch ungleichen Einfluss von Staaten und Regionen auf die technologische Entwicklung. Alle drei Abhängigkeiten werden in Europa öffentlich und politisch debattiert und begründen die gegenwärtigen Forderungen nach digitaler Souveränität.

Forderungen nach digitaler Souveränität in Deutschland und Europa

Der deutsche und der europäische Diskurs um digitale Souveränität weisen vielerlei Unterschiede auf zu denen in anderen Weltteilen, insbesondere in illiberalen Staaten. Eine grundlegende Differenz besteht darin, dass in Europa die Erhaltung und Stärkung der digitalen Souveränität als effektives Mittel angesehen wird, um im Zuge der digitalen Transformation liberale und demokratische Werte sowie die individuelle Selbstverwirklichung gleichermaßen zu realisieren. Nach europäischem Verständnis soll digitale Souveränität staatliche Macht nicht zementieren, eine gegenseitige Abhängigkeit wird akzeptiert, Nicht-Einmischung zumindest nicht absolut gesetzt. Zudem wird die zentrale Stellung der Bürger*innen in der politischen Entscheidungsstruktur betont. Der Diskurs um digitale Souveränität ist in Europa umfassender, aber auch diffuser als in hybriden oder autoritären Staaten,

³¹ Vgl. Staab, Philipp: Digitaler Kapitalismus: Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag 2019.

was wiederum zu Unsicherheiten führt, wie die teilweise sehr unterschiedlichen Forderungen und Vorstellungen in politische, wirtschaftliche und technologische Praktiken umgesetzt werden könnten oder sollten. Es ist diese Ausdehnung und gleichzeitige Unfokussiertheit der deutschen und europäischen Debatte, die wir im Folgenden detaillierter aufschlüsseln wollen.³²

Der Diskurs zur digitalen Souveränität in Deutschland

Unter den Ländern der Europäischen Union prägt Deutschland die Debatte um digitale Souveränität am stärksten. Anders als in anderen demokratischen Ländern, etwa Frankreich oder Indien, wurden in Deutschland erst verhältnismäßig spät Forderungen nach nationalstaatlicher Autonomie im Digitalen aufgestellt, wobei das Jahr 2013 mit den Snowden-Enthüllungen als deutlicher Katalysator wirkte. Dabei weist die deutsche Debatte drei Spezifika auf: erstens eine interne Ausdifferenzierung und Diffusion des Konzepts, zweitens eine Abkehr von einem allein hierarchisch-staatsbezogenen Souveränitätsverständnis und drittens eine stark normativ geprägte Argumentationsstrategie, die bisher aber nur zögerlich auch außereuropäisch kommuniziert wird.

Nicht zuletzt als Reaktion auf die gefühlte digitale Übermacht ausländischer Geheimdienste und Technologiekonzerne konzentrierten sich Politiker*innen und gesellschaftliche Akteur*innen nach 2013 vorerst auf Fragen der Sicherheit digitaler Infrastrukturen und die damit verbundene Unabhängigkeit von US-amerikanischen (und später auch von chinesischen) Anbietern. Dabei ging es primär um die Forderung, die IT-Infrastruktur und die Daten des Staates und staatlicher Einrichtungen zu schützen. Die vorgeschlagenen sicherheits- und innenpolitischen Maßnahmen betreffen etwa die Förderung vertrauenswürdiger IT-Produkte, den Einsatz nationaler IT-Sicherheitstechnologien sowie den Ausbau der Kapazitäten zur Cyber-Abwehr des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik. Seit Kurzem steht zudem die digitale Souveränität der öffentlichen Verwaltung

32 Eine vertiefte Untersuchung der Debatte um digitale Souveränität sowie der damit verbundenen Maßnahmen zur Stärkung der staatlichen, wirtschaftlichen und individuellen Selbstbestimmung bietet: Pohle, Julia: Digitale Souveränität: Ein neues digitalpolitisches Schlüsselkonzept in Deutschland und Europa, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung 2020; . Vgl. außerdem: Misterek, Fokko : Digitale Souveränität: Technikutopien und Gestaltungsansprüche demokratischer Politik, Köln: MPIfC Discussion Paper 17/11 2017, Peuker, Enrico: Verfassungswandel durch Digitalisierung.

im Vordergrund, bei der es darum geht, Abhängigkeiten von proprietären Softwareanbietern zu verringern, indem Alternativen identifiziert und Wechselmöglichkeiten durch offene Schnittstellen und Standards unterstützt werden.³³

Darüber hinaus nehmen auch wirtschafts- und industriepolitische Maßnahmen eine zentrale Stellung in der Debatte um digitale Souveränität ein. Diese zielen darauf, die Wettbewerbsfähigkeit und Unabhängigkeit des Wirtschafts- und Technologiestandorts Deutschland zu fördern, etwa durch den Aufbau von Schlüsselkompetenzen und -technologien in den Bereichen der Software- und Hardware-Entwicklung, der Cyber-Security, Big Data und Smart Data sowie Cloud-Diensten.³⁴ Einschlägiges Beispiel hierfür ist das insbesondere vom Bundeswirtschaftsministerium vorangetriebene europäische Cloud-Projekt GAIA-X, mit dem eine offene, sichere und vertrauenswürdige Plattform für Cloud-Anbieter als europäische Alternative zu den US-amerikanischen Providern geschaffen werden soll.³⁵

Auffällig im deutschen Diskurs ist, dass dieser in hohem Maße die Nutzer*innen digitaler Technologien und Anwendungen in den Vordergrund stellt.³⁶ So wird die Forderung nach Souveränität oft in den Kontext

33 Vgl. BMI Bundesministerium des Inneren: BMI intensiviert Aktivitäten zur Stärkung der digitalen Souveränität in der öffentlichen Verwaltung (Pressemitteilung, 19.09.2019), <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/09/digitale-souveraenitaet-eoff-verwltg.html?nn=9390260>; IT-Planungsrat und IT-Rat: Stärkung der Digitalen Souveränität der Öffentlichen Verwaltung, Eckpunkte – Ziel und Handlungsfelder (31.03.2020), https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/32_Umlaufverfahren_Eckpunktepapier/Entscheidungsniederschrift_Umlaufverfahren_Eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=3

34 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie BMWi: Digitale Strategie 2025, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-strategie-2025.html>; BITKOM: Digitale Souveränität: Positionsbestimmung und erste Handlungsempfehlungen für Deutschland und Europa.

35 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie BMWi: Dossier GAIA-X: Eine vernetzte Datenstruktur für ein europäisches digitales Ökosystem, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/gaia-x.html>

36 In der Antwort auf eine Kleine Anfrage hielt die Bundesregierung im Dezember 2020 fest – dabei eine Formulierung aus einem Diskussionspapier des Kompetenzzentrums Öffentliche IT (Goldacker, Gabriele: Digitale Souveränität, Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, 2017) übernehmend –, dass sie digitale Souveränität definiert als »die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Individuen und Institutionen, ihre Rolle(n) in der digitalen Welt selbstständig, selbstbestimmt und sicher ausüben zu können« Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordne-

individueller Selbstbestimmung gerückt, etwa im Sinne einer »Verbrauchersouveränität« oder »Bürgersouveränität«. Entsprechend soll digitale Souveränität unter anderem auch durch bildungs- und verbraucherpolitische Maßnahmen befördert werden. Ebenso werden die Stärkung von Digitalkompetenz, Nutzer*innenrechten und Transparenz oder ein verbraucherorientierter Datenschutz, der sich an den Prinzipien des Privacy by Design beziehungsweise Privacy by Default orientiert, mit Souveränitätsargumenten begründet.³⁷ In Anlehnung an das im Zusammenhang mit dem Datenschutz in Deutschland entwickelte Konzept der »informationellen Selbstbestimmung« soll daher »digitale Selbstbestimmung« als Leitkonzept kultiviert werden.³⁸

Statt allein die Unabhängigkeit und Autorität des Staates im Digitalen zu betonen, gilt im deutschen Diskurs also digitale Souveränität als Voraussetzung dafür, den Prozess der digitalen Transformation mitzugestalten und im digitalen Raum selbstbestimmt handeln zu können. Und dies bezieht sich gleichermaßen auf den Staat als zentralen demokratischen Akteur wie auch auf die Bürger*innen als individuelle Nutzer*innen und Konsument*innen. Im Mittelpunkt stehen folglich die kollektive Souveränität als Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Staates sowie die individuelle Souveränität, verstanden als Autonomie und selbstbestimmte Handlungsfähigkeit des Individuums in einer vernetzten Welt. Zugleich wird versucht, Souveränität nicht exkludierend herzustellen, sondern eher über Regelakzeptanz und -befolgung zu verankern. Die Nutzung von Technologien und Anbietern aus dem Ausland wird nicht verboten, vielmehr sollen sie einer strikten Regelkontrolle unterworfen werden. So wurden beispielsweise amerikanische Großunternehmen von Palantir bis Amazon zum europäischen Cloud-Projekt GAIA-X zugelassen. Zudem wird in Deutschland weniger restriktiv und stärker prozedural

ten Joana Cotar, Uwe Schulz, Dr. Michael Espendiller und der Fraktion der AfD, Drucksache 19/24896.)

³⁷ Vgl. Reisch, Lucia/Büchel, Daniela: Digitale Souveränität, Gutachten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen; Glasze, Georg/Dammann, Finn: Von der ›globalen Informationsgesellschaft‹ zum ›Schengenraum für Daten‹ – Raumkonzepte in der Regierung der ›digitalen Transformation‹ in Deutschland, in: Döbler, Thomas/Pentzold, Christian/Katzenbach, Christian (Hg.): Räume digitaler Kommunikation. Lokalität – Imagination – Virtualisierung, Köln: Herbert von Halem Verlag 2021.

³⁸ Vgl. Mertz, Marcel et al.: Digitale Selbstbestimmung, Köln: Cologne Center for Ethics, Rights, Economics, and Social Sciences of Health (ceres) 2016.

mit der Netzwerktechnologie von Huawei umgegangen als in anderen europäischen Ländern.

Um digitale Souveränität von Individuen zu erreichen und zu bewahren, sind jedoch andere Voraussetzungen zu erfüllen und Konsequenzen zu berücksichtigen als bei einem Staat oder einer Volkswirtschaft. Politik, Verwaltung und Gesellschaft stehen hier deshalb auch vor anderen Herausforderungen. Was diesbezüglich konkret zu tun sei, ist umstritten. Nahezu alle Diskursstränge verbindet aber, dass der Begriff der digitalen Souveränität als eine Zielvorstellung angeführt wird.³⁹ Digitale Souveränität wird gefordert, um Maßnahmen zu rechtfertigen, nicht aber, um eine institutionelle Struktur auszuarbeiten und ihr Zustandekommen zu rechtfertigen.

Der Begriff wird insofern stark normativ verwendet: Mehr Souveränität im Digitalen wird mit der Verwirklichung von Demokratie und europäischen Werten gleichgesetzt und die Vereinbarkeit von Souveränität mit Grund- und Bürgerrechten von vornherein als begründet angesehen. Besonders häufig werden dabei Datenschutz und Privatsphäre als zentrale Elemente digitaler Souveränität benannt, da diese individuelle Autonomie erst ermöglichen. Aber auch Prinzipien wie die Würde des Menschen, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Gleichbehandlung, Diversität, Toleranz und Wertschätzung werden durch die Souveränitätsrhetorik vereinnahmt.⁴⁰ Kontrastiert werden diese Werte von Akteur*innen in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit den Modellen einer Digitalökonomie, wie sie in den USA (libertär) oder China (autoritär) als verwirklicht gelten.

Das dritte Spezifikum der deutschen Debatte ist, dass die Politik, einschließlich der Bundesregierung, den Begriff der digitalen Souveränität im Inland zwar intensiv bemüht und auch in Europa offensiv artikuliert, aber deutlich zögerlicher dabei ist, digitale Souveränität als allgemeines Prinzip in multilateralen Foren auf außereuropäischer Ebene zu propagieren. Das deutsche Programm für die EU-Ratspräsidentschaft vom Juli 2020, in dem die Stärkung der digitalen Souveränität Europas als ein zentrales Anliegen for-

³⁹ Vgl. Bendiek, Annegret/Neyer, Jürgen: Europas digitale Souveränität. Bedingungen und Herausforderungen internationaler politischer Handlungsfähigkeit, in: Oswald, Michael/Borucki, Isabelle (Hg.): Demokratietheorie im Zeitalter der Frühdigitalisierung, Wiesbaden: Springer VS 2020, 103-125. 2020.

⁴⁰ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie BMWi: Digitale Strategie 2025, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-strategie-2025.html>

muliert wurde,⁴¹ kann als die strategische und gleichzeitig sehr prominente Fortführung des im Inland begonnenen Diskurses auf europäischer Ebene interpretiert werden. Die Zurückhaltung, den Begriff auch jenseits von Europa zu artikulieren, scheint darin begründet, dass digitale Souveränität in diesem Kontext weniger demokratisch als vielmehr nationalstaatlich-isolationistisch wahrgenommen wird. Es besteht die implizite Sorge, dass die Verwendung des Souveränitätsbegriffes autoritären Ländern und damit den vermeintlichen Gegnern eines freien, offenen Internets in die Hände spielt, von denen man die eigene Vorstellung der digitalen Souveränität ja gerade abzusetzen versucht. So bezog sich die Bundeskanzlerin in ihrer Eröffnungsrede des von den Vereinten Nationen organisierten und von Deutschland 2019 erstmals ausgerichteten Internet Governance Forums (IGF) zwar auf die Idee der digitalen Souveränität. Gleichzeitig grenzte sie ihr Verständnis aber explizit ab von Abschottung sowie von »Protektionismus oder Vorgabe von staatlichen Stellen, was an Informationen verbreitet werden kann – also Zensur«. Stattdessen sei es, so betonte sie, »gerade auch Ausdruck der Souveränität, für ein gemeinsames, freies, offenes und sicheres globales Internet einzutreten«.⁴²

Die Debatte um digitale Souveränität auf europäischer Ebene

Bereits vor Beginn der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands 2020 war die Wirkung des deutschen Diskurses zur digitalen Souveränität auf der europäischen Ebene deutlich sichtbar. Deutschland und Frankreich sind in diesem Politikfeld, wie so häufig in der EU, zentrale Motoren.⁴³ Allerdings wird der Souveränitätsbegriff in Bezug auf Fragen der Digitalisierung von europäischen Akteur*innen, insbesondere der Europäischen Kommission, aber nicht nur insgesamt weniger, sondern auch weniger umfassend verwendet als in der deutschen Debatte. Drei Charakteristika prägen den europäischen Diskurs: erstens ein tendenzieller Verzicht auf die direkte Verwendung des

⁴¹ 711Auswärtiges Amt: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Berlin 2020, S. 8.

⁴² Merkel, Angela: Rede zur Eröffnung des 14. Internet Governance Forums (26.11.2019), <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-zur-eroeffnung-des-14-internet-governance-forums-26-november-2019-in-berlin-1698264>

⁴³ Für das französische Verständnis und dessen Einbettung in den europäischen Diskurs vgl.: Heidenreich, Felix: Digitale Souveränität. Macrons Digitalisierungspolitik als Blaupause für die EU? In: Merkur, 74:4 2020, 77-84.

Souveränitätsbegriffes beziehungsweise dessen Fokussierung auf infrastrukturelle und medienrechtliche Aspekte sowie auf das Thema des digitalen Binnenmarktes, zweitens eine eher Kontinuität als Visionen betonende Rückbeziehung auf bestehende europäische Rahmen- und Arbeitsprogramme und drittens ein Rechtfertigungsdiskurs, der im Vergleich zum deutschen Diskurs weniger auf das Individuum konzentriert ist.

Tatsächlich wird auf EU-Ebene der Begriff digitale Souveränität bisher eher durch Begrifflichkeiten wie »strategische Autonomie« und »technologische Souveränität« ersetzt.⁴⁴ Jedoch weist insbesondere das Konzept der strategischen Autonomie, das 2016 in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU eingeführt wurde, vielfältige Überlappungen mit der aktuellen Verwendung des Souveränitätsbegriffes auf, betont aber deutlich stärker die Bedeutung multilateraler Beziehungen und Partnerschaften.⁴⁵ Strategische Autonomie kann damit auch als ein Mittel gesehen werden, (staatliche und wirtschaftliche) Souveränität auszubauen. Der Unterschied besteht darin, dass die Idee der strategischen Autonomie im Kontext eines militärisch-sicherheitspolitischen Diskurses geprägt wurde und somit eher auf Themen der Sicherheit und Verteidigung eingeht.⁴⁶ Weil strategische Autonomie nicht explizit auf Technik beziehungsweise auf digitale Vernetzung und Technologie ausgerichtet ist, sondern gerade einmal Fragen der Cybersicherheit umfasst, wurde vereinzelt auch der Begriff der »digitalen strategischen Autonomie« eingebbracht. Die damit verbundenen Forderungen beschränken sich oftmals auf die Stärkung der Sicherheit digitaler Infrastrukturen und Technologien. Sofern die Förderung anderer europäischer Kernanliegen thematisiert wird, steht vor allem die Etablierung eines wettbewerbsfähigen europäischen Technologiesektors oder der Aufbau strategischer Allianzen im Vordergrund.⁴⁷

-
- 44 Vgl. Bauer, Matthias/Erixon, Fredrik: Europe's Quest for Technology Sovereignty: Opportunities and Pitfalls, Brüssel: European Center for International Political Economy (ECIPE) 2020.
- 45 European External Action Service EEAS: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel 2016, 3; Lippert, Barbara et al.: European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik 2019.
- 46 Vgl. Timmers, Paul: Strategic Autonomy and Cybersecurity, Brüssel: EU Cyber Direct – Supporting the EU Cyber Diplomacy 2019, 2ff.
- 47 Vgl. Eurosmart: 10-Point Manifesto for European Digital Strategic Autonomy, Brussels 2019. Ganz aktuell ist der Versuch einiger Autoren, den Begriff der digitalen strategi-

Technologische Souveränität – im Englischen auch in der Kurzform *tech sovereignty* – ist noch etwas näher an der deutschen Vorstellung von digitaler Souveränität als das Konzept der strategischen Autonomie. Um technologische Souveränität zu erreichen, setzt die EU-Kommission vor allem auf Wettbewerbsförderung (z.B. im Bereich künstliche Intelligenz), Infrastrukturaufbau (z.B. durch die Förderung von Breitband- und 5G-Netzen) und die Entwicklung wirtschaftlicher und technologischer Schlüsselkompetenzen.⁴⁸ Das deckt sich zu großen Teilen mit der Strategie zum Aufbau eines europäischen digitalen Binnenmarkts, die die Europäische Kommission bereits seit der Einführung der Digitalen Agenda 2010 verfolgt.⁴⁹

Der Souveränitätsbegriff wird im europäischen Diskurs damit insgesamt deutlich enger gefasst als in Deutschland. Auffallend ist, dass in ihm der individuellen Souveränität weniger Relevanz zugewiesen wird. So fordert zwar auch die EU-Kommission, Digitalkompetenzen zu stärken und mit digitalen Technologien bewusster umzugehen. Sie erhofft sich dies jedoch eher als abgeleitete Wirkung aus einer neuen bedeutsameren Rolle der EU in der globalen digitalen Ökonomie.⁵⁰ Als primäre Merkmale europäischer Digitalpolitik gelten hingegen wirtschaftliche Stärke und die Bereitstellung einer Infrastruktur, die diese ausbaut und schützt. Diese sollen durch gezielte Wettbewerbsförderung erreicht werden, weniger durch Protektionismus.⁵¹ Die verschiedenen wirtschafts- und sicherheitspolitischen Ziele und Maßnahmen, die auf EU-Ebene in den letzten Jahren im Zusammenhang mit dem Begriff der technologischen Souveränität verfolgt wurden, stellen dabei keine substantiellen Neuerungen zu existierenden digitalpolitischen Programmen der EU-Kommission dar. Die Weiterentwicklung der letzten Jahre ist eher als eine Anpassung an neue Technologien zu sehen, etwa im Bereich künstliche

schen Autonomie auch im deutschen Diskurs zu etablieren und sich damit von einem Verständnis von digitaler Souveränität abzugrenzen, das auch die Handlungsfähigkeit von Unternehmen und Individuen umfasst. Vgl. dazu Kar, Resa Mohabbat/Thapa, Basanta E P: Digitale Souveränität als strategische Autonomie – Umgang mit Abhängigkeiten im digitalen Staat, Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT 2020, 10.

⁴⁸ Europäische Kommission: Shaping Europe's Digital Future, in: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europe-s-digital-future-feb2020_en_4.pdf

⁴⁹ Peuker sieht den Aufbau des Digitalen Binnenmarkts daher als Kernelement der europäischen Strategie für digitale Souveränität, vgl. Peuker, Enrico: Verfassungswandel durch Digitalisierung, 2020, 200ff.

⁵⁰ Vgl. von der Leyen, Ursula: Gestaltung der digitalen Zukunft Europas (19.02.2020), in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ac_20_260

⁵¹ Vgl. Peuker, Enrico: Verfassungswandel durch Digitalisierung, 2020, 204.

Intelligenz oder Quantencomputing.⁵² Gleichzeitig betont die Kommission die Notwendigkeit, existierende digitale Angebote und Anbieter zu regulieren, und setzt die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen zunehmend als strategisches Instrument ein.⁵³

In diesem Sinne läutete die Europäische Kommission im März 2021 »Europas digitale Dekade« ein und legte mit einem »digitalen Kompass« klare Zielvorgaben vor, die bis 2030 umgesetzt werden sollen.⁵⁴ Der Kompass, der darauf abzielt die »Rechte und Werte der EU [...] im Mittelpunkt des auf den Menschen ausgerichteten europäischen Weges der Digitalisierung« zu stellen, beruht weitgehend auf der bestehenden Digitalstrategie der Kommission vom Februar 2020, ergänzt diese aber um einige Elemente. Interessant ist dabei vor allem die Schaffung eines Rahmens für Digitalgrundsätze, der »in einer breiten gesellschaftlichen Debatte erörtert« und in einer »feierlichen interinstitutionellen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission verankert« werden soll. Konkrete Vorschläge wie eine solche Deliberation über das »Ziel der EU [...], digital souverän zu sein« aussehen könnte, bleiben jedoch aus.

Während der Diskurs um digitale europäische Souveränität also von einer gewissen Konstanz mit älteren europäischen Politiken geprägt ist, lässt sich in Bezug auf die diskursive Rechtfertigung dieser Politiken in jüngerer Zeit eine neue Gewichtung feststellen. Wirtschafts- und geopolitische Spannungen werden viel offensiver mit der formulierten Notwendigkeit einer wettbewerbsorientierten, technologischen Souveränität verknüpft. Europa zu stär-

⁵² Europäische Kommission: White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust (19.02.2020), in: https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en

⁵³ Das bekannteste Beispiel in diesem Bereich ist die europäische Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), aber auch neuere und noch in der Verabschiedung befindliche Initiativen wie der Digital Service Act (DSA) und Digital Markets Act (DMA) hoffen auf einen *Brussels Effect* (Bradford, Anu: *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, NY: Oxford University Press 2020.) und etablieren gezielt Regulierungshoheit als zweiten Pfeiler neben strategischer Autonomie: Christakis, Theodore: ›European Digital Sovereignty: Successfully Navigating Between the Brussels Effect and Europe's Quest for Strategic Autonomy, Multidisciplinary Institute on Artificial Intelligence/Grenoble Alpes Data Institute, Studies on Digital Governance 2020.

⁵⁴ Europäische Kommission: Europas digitale Dekade: ein digital gestärktes Europa bis 2030 (09.03.2021), in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_983

ken ist demnach nicht nur Selbstzweck, sondern eine Frage der Verteidigung europäischer Werte. Nicht umsonst definierte Ursula von der Leyen bei ihrem Antritt als Kommissionspräsidentin technologische Souveränität als »die Fähigkeit, über die Europa verfügen muss, um im Einklang mit den eigenen Werten und Regeln eigene Entscheidungen treffen zu können«.⁵⁵ Als Teil der für den europäischen Binnenmarkt zentralen Normen werden hier traditionell der Datenschutz und die von der EU garantierten Individualrechte genannt.⁵⁶ Die Anpreisung europäischer Werte kann dabei, wie auch im deutschen Diskurs, als Versuch gesehen werden, sich gegenüber den von den Konkurrenten USA und China verfolgten Wirtschafts- und Industriepolitiken abzugrenzen, unter dem Vorwand einer europäischen Sozial- und Verbraucherpolitik.⁵⁷ So forderte der deutsche EU-Abgeordnete Axel Voss (CDU) beispielsweise einen »europäische[n] (dritte[n]) Weg der Digitalisierung, der im Gegensatz zum US-amerikanischen oder chinesischen Ansatz menschenzentriert, wertorientiert und auf dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft basiert«.⁵⁸

Souveränitätsforderungen werden im deutschen wie europäischen Kontext somit stark normativ aufgeladen und mit Verweisen auf spezifische Werte und Institutionen begründet. Der europäische Diskurs ist dabei aber deutlich weniger als der deutsche auf die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der einzelnen Bürger*innen ausgerichtet. Vielmehr wird die Stärke der europäischen Staatengemeinschaft als Garant gesehen, die Souveränität der einzelnen Länder sowie die Individualrechte ihrer Bürger*innen zu bewahren.⁵⁹

Digitale Souveränität: Eine Problematisierung

Bisher haben wir die langen Linien des Souveränitätsdiskurses in Bezug auf digitale Vernetzung sowie die aktuelle Ausprägung des deutschen und euro-

⁵⁵ von der Leyen, Ursula: Gestaltung der digitalen Zukunft Europas (19.02.2020).

⁵⁶ Vgl. Reding, Vivienne: Digital Sovereignty: Europe at a Crossroads, Brüssel: European Investment Bank Institute, European Debates Series 2016, 3.

⁵⁷ So auch in: Steiner, Falk/Grzymek, Viktoria: Digital Sovereignty in the EU, 4.

⁵⁸ Voss, Axel: Manifest Digitale Souveränität: In der EU-Digitalpolitik radikal umdenken (20.01.2020), in: <https://www.axel-voss-europa.de/2020/01/20/in-der-eu-digitalpolitik-radikal-umdenken/>

⁵⁹ Vgl. Peuker, Enrico: Verfassungswandel durch Digitalisierung, 2020, 204.

päischen Verständnisses von digitaler Souveränität nachvollzogen. Dabei ist deutlich geworden, dass die aktuelle Prominenz des Begriffes auf zwei miteinander zusammenhängende Aspekte zurückzuführen ist: Zum einen wird die digitale Konstellation unserer Gegenwart als ein Zustand zunehmender Abhängigkeit bei gleichzeitiger großer Unsicherheit erfahren. Die tiefgreifende Durchdringung unseres Alltags mit digitalen Medien und ein damit einhergehendes öffentliches Bewusstsein für die damit verbundenen Risiken und den invasiven Plattformkapitalismus haben eine große Skepsis gegenüber einer als unreguliert wahrgenommenen Digitalisierung hervorgerufen. Auf diese verspricht digitale Souveränität eine Antwort zu geben. Zum anderen aber hat der Souveränitätsbegriff selbst eine Umwidmung erfahren. Er wird – zumindest im deutschen und europäischen Kontext – gegenwärtig fast durchgehend synonym verwendet mit Selbstbestimmung und Autonomie, Demokratie und Grundrechten und dient daher als *stand-in* für die viel beschworenen europäischen Werte.

Zum Ende dieses Textes wollen wir nun die begrifflich-rekonstruktive Ebene verlassen und stattdessen noch einmal darauf eingehen, inwiefern digitale Souveränität als progressives Konzept zu überzeugen vermag. Die Prominenz des Begriffes macht ihn zu einer starken normativen Projektionsfläche. Umso wichtiger ist es, zu sezieren, wie der Begriff wirkt und ob es Alternativen zu ihm gibt. Es ist nicht die Diagnose, die infrage steht: Eindeutig bedarf es heute demokratischer Institutionen, die fähig sind, durch verbindliche Regelsetzung auf die sich verändernden Möglichkeiten, den gesellschaftlichen Diskurs zu formen, einzugehen und somit Ungleichheiten und Manipulationspotenziale entgegenzuwirken. Zu hinterfragen ist aber, was durch den Begriff digitale Souveränität als Alternative imaginiert wird. Drei Aspekte machen es nach unserer Einschätzung ratsam – gerade seitens progressiv-emanzipatorisch orientierter Akteur*innen – zu überdenken, ob man die aktuelle Konjunktur des Begriffes weiter verstärken soll.

Zunächst ist zu fragen: Passt digitale Souveränität für das europäische Projekt? Wie oben gezeigt, wird der Begriff auf der Ebene europäischer Politik weniger und begrenzter genutzt als in Deutschland. Grund dafür mag auch sein, dass das europäische Projekt nicht zuletzt aus der Idee geboren wurde, nationalstaatliche Souveränität zu überwinden. Versuche, eine europäische Souveränität oberhalb der europäischen Nationalstaaten zu propagieren, haben teils große Krisen im Prozess der europäischen Integration ausgelöst. Die intensive Nutzung des Konzepts digitaler Souveränität gerade auf deutscher Seite liegt zwar nahe, da von der Exportpolitik über das ausgeprägte

ordnungspolitische Element bis hin zu Besonderheiten wie dem starken öffentlich-rechtlichen Sektor die digitale Souveränität Europas klar deutschen Interessen sowie dem deutschen Selbstverständnis als europäisch denkende Macht entspricht. Doch in dieser deutschen Prägung liegt auch ein Risiko, nämlich dass das Projekt – wie andere deutsche Ideen zu Binnenmarkt oder der Finanzarchitektur – weniger als Demokratisierungs-, denn als Hegemonialprojekt wahrgenommen wird. Das Verwischen der Grenze zwischen Nationalstaat und Europa – wie es in deutschen Positionspapieren anhaltend praktiziert wird⁶⁰ – lässt sich durchaus als Interessenpolitik einer ohnehin sehr dominanten Macht wahrnehmen.⁶¹ In seiner Penetranz offenbart es einen tendenziell staatspolitisch verengten Blick auf die digitale Konstellation. Die Konstruktion einer Frontstellung beziehungsweise einer Alternative zu zwei anderen geopolitischen Mächten, China und den USA, die hinsichtlich ihrer Werte und ihres Politikverständnisses als verschieden ausgeflaggt werden, funktioniert zwar besser als frühere Versuche einer europäischen Identitätsbildung. Sie bleibt aber etwas, wofür das europäische Projekt eigentlich nicht stehen sollte.

Zweitens: Passt der Begriff zu den propagierten Zielen? Wie bereits gezeigt, wurde der Souveränitätsbegriff in seinem ursprünglichen Kontext in Reaktion auf durch Pluralität erzeugte Konflikte und Unsicherheiten etabliert. Souveränität sollte diese befrieden und entscheiden. Obwohl die Totalität und Personalität des souveränen Anspruchs heute verloren ist, bleibt Souveränität ein Begriff, der auf eine gewisse Einheitlichkeit zielt und Durchsetzungsmacht imaginiert. Dies lässt sich etwa an dem von Christoph Meinel veröffentlichten Text »Deutschland gibt seine Souveränität am Router ab« zeigen, in dem dieser einen in vielerlei Hinsicht erstmal progressiven Souveränitätsbegriff vertritt, der jedwede absolutistische oder auch nur staatszentrierte Vorstellung verwirft.⁶² Digitale Souveränität wird nach Meinel durch die Nutzung und Weiterentwicklung von Open-Source-Software erlangt. Souveränität wird von ihm als Instrument gesehen, Offenheit zu ermöglichen und zu managen, indem sie entlang von Werten orientiert wird.

⁶⁰ Als Beispiel: Kagermann, Henning/Wilhelm, Ulrich: European Public Sphere. Gestaltung der digitalen Souveränität Europas, 2020.

⁶¹ Vgl. Tamma, Paola: Europe wants ›strategic autonomy‹ – it just has to decide what that means (15.10.2020), in: <https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/>

⁶² Meinel, Christoph: Deutschland gibt seine Souveränität am Router ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (05.10.2020), 21.

An den Stellen, wo der Text aber explizit auf die politische Ebene eingeht, ändert sich plötzlich der Ton und eine andere Vorstellung von Souveränität und ihrer Funktion wird deutlich. Meinel problematisiert hier demokratische Prozesse und Institutionen und beschreibt diese als eher hinderlich für das technische Konzept digitaler Souveränität. Hier zeigt sich exemplarisch, dass der Souveränitätsbegriff – gerade weil er so diffus und doch zielgerichtet verwendet wird – oft viel zu sehr vom als wünschenswert unterstellten Ergebnis her gedacht ist und weniger als ein demokratischer Prozess. Souveränität lässt sich begrifflich höchstens temporär von Handlungsmacht und einem Denken in stabilen Kollektiven abkoppeln. Es ist daher kein Zufall, dass der Begriff und die Logik der Souveränität auch in rechtspopulistischen Diskursen so präsent ist.⁶³ In seiner 2020 erschienenen Streitschrift *Sovereignty, RIP* schreibt Don Herzog daher pointiert, dass wir für alle Leistungen, die wir uns von Souveränität erhoffen, längst bessere, weil demokratische Alternativen entwickelt wurden, haben.⁶⁴

An diesen Punkt schließt unmittelbar unser dritter Einwand an: Souveränität setzt in hohem Maße Kontrolle und Kontrollmöglichkeiten voraus. Im Kontext digitaler Gesellschaften heißt dies, dass Souveränitätsforderungen fast immer auch auf das Schaffen und Rechtfertigen neuer Eingriffs- und Beobachtungsbefugnisse hinauslaufen. Bereits der erste Schub des Souveränitätsdiskurses vor 2010 hat wie ein Katalysator auf die Zahl und Möglichkeiten der Eingriffspunkte für Staaten und private Dritte in digitale Netzwerke und ihre gesellschaftliche Nutzung gewirkt.⁶⁵ Und auch der gegenwärtige Diskurs um digitale Souveränität wird begleitet von immer expliziteren Bemühungen, Datenverkehr und Kommunikationsinfrastrukturen für staatliche Institutionen leichter zugänglich zu machen. Das prägnanteste Beispiel hierfür ist die Forderung nach Durchgriffsmöglichkeiten und Überwachungsbefugnissen im Bereich der Kommunikation. Zwar wird diese Forderung im europäischen Raum selten explizit mit Souveränität begründet, weil Souveränität gegenwärtig auch zu stark mit individueller Selbstbestimmung und Datenschutz verknüpft ist. Doch die in diesem Diskurs vorgetragenen Argumente sind in ähnlicher Weise auf die Abhängigkeiten und auf die (behauptete)

63 Vgl. Heidenreich, Felix: Die Rhetorik Der Souveränität: Zu Einem Zentralen Topos in Der Grammatik Populistischer Emotionalisierung, in: Zeitschrift für Politik, 65:1 2018, 45-59.

64 Herzog, Don: *Sovereignty, RIP*, New Haven: Yale University Press 2020.

65 Vgl. DeNardis, Laura: *Hidden Levers of Internet Control*, 2012.

Unsicherheit und Rechtlosigkeit einer nicht souverän kontrollierten Ordnung bezogen. Kontrollinfrastrukturen zu errichten ist dem Souveränitätsdenken daher sehr viel näher als die (potenzielle) Demokratisierung der souveränen Kontrollinstanzen. Die Zentralisierung politischer Macht beim Souverän wird vorrangig vor der Frage behandelt, wie in pluralen Gesellschaften eine demokratische Willensbildung gelingen kann.

Die kommende Dekade wird in Bezug auf die digitale Transformation fraglos im Zeichen des Kampfes um den Erhalt und die Weiterentwicklung der freiheitlichen Demokratien stehen. Dass dieser Prozess begonnen wurde und die technologische Entwicklung in ihrer soziopolitischen Dimension erkannt ist und angegangen wird, ist nicht zuletzt auch ein Verdienst der Debatte um digitale Souveränität. Der Begriff der digitalen Souveränität hat es wie kein anderer in den vergangenen fünf Jahren vermocht, Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenzubringen und eine aktive europäische politische Regulierung von Fehlentwicklungen im Kontext der digitalen Transformation anzustoßen. Das Potenzial des Begriffes zu einen ist aber trügerisch. Gerade progressive Akteur*innen, die hoffen, mit dem Begriff eine stärkere Gemeinwohlorientierung und Demokratisierung der digitalen Transformation zu erreichen, laufen Gefahr, enttäuscht zu werden. Wer sich für eine demokratische und offene Digitalisierung engagiert, sollte nicht zu sehr auf einen Begriff setzen, der Zentralisierung und Machtdurchsetzung prämiert, sondern viel stärker offensiv einfordern, dass Möglichkeiten der Mitbestimmung und Teilhabe institutionell festgeschrieben werden. Viele derzeit mitverhandelte Ideen – wie offene Infrastrukturen, eine andere, stärker von öffentlichen Zielen her gedachte Datennutzung sowie deren Kontrolle – lassen sich auch ohne den Verweis auf das Ziel digitaler Souveränität begründen, viele sogar besser umsetzen, wenn sie eben nicht begrenzt auf einen bestimmten politischen Bezugsraum gedacht werden. Die sozialen und politischen Kämpfe der kommenden Jahre sollten sich daher vom Begriff der Souveränität wieder lösen und unmittelbar Demokratie, Mitbestimmung und Gemeinwohlorientierung als Zukunftshorizont benennen.