

# *integration*

Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik  
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

**iep** Institut für  
Europäische Politik

„Eine Union der Gleichheit“ – Bilanz und  
Perspektiven der Präsidentschaft  
**Ursula von der Leyens**  
Gabriele Abels und Thomas Klöckner

Kompetenzaneignung ohne Vertragsänderung –  
EU-Kohäsionspolitik nach 2027  
Heinz-Jürgen Axt

Deutschland als Verteidiger der EU-Werte:  
Intrarollenkonflikte in den EU-Türkei-  
Beitrittsverhandlungen in der Merkel-Ära  
Yusuf Gökhan Atak

Systemtransformation in den USA und die Zukunft  
von Europas Demokratien  
Daniela Schwarzer

Literatur: Wissenschaftliche Beiträge zum  
Krisenverständnis in der Europaforschung

**3** 2025  
48. Jahrgang 2025  
ISSN 0720-5120



**Nomos**



Nomos  
**eLibrary**

# integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK  
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

48. Jahrgang 2025

3/25

## INHALT

### AUFSÄTZE

*Gabriele Abels und Thomas Klöckner*

„Eine Union der Gleichheit“ – Bilanz und Perspektiven der Präsidentschaft Ursula von der Leyens ..... 202

*Heinz-Jürgen Axt*

Kompetenzaneignung ohne Vertragsänderung – EU-Kohäsionspolitik nach 2027 ..... 218

*Yusuf Gökhan Atak*

Deutschland als Verteidiger der EU-Werte: Intrarollenkonflikte in den EU-Türkei-Beitrittsverhandlungen in der Merkel-Ära ..... 234

### FORUM

*Daniela Schwarzer*

Systemtransformation in den USA und die Zukunft von Europas Demokratien ..... 249

### LITERATUR

*Darius Ribbe*

Wissenschaftliche Beiträge zum Krisenverständnis in der Europaforschung ..... 257

# *integration*

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK  
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

## **Herausbergremium**

Prof. Dr. Frank Schimmelfennig (Vorsitz), Zürich	Prof. Dr. Hartmut Marhold, Berlin
Prof. Dr. Thomas Christiansen, Rom	Prof. Dr. Franz Mayer, Bielefeld
Prof. Dr. Friedrich Heinemann, Mannheim	Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg
Prof. Dr. Mathias Jopp, Berlin	Prof. Dr. Martin Nettesheim, Tübingen
Prof. Dr. Friedemann Kainer, Mannheim	Prof. Dr. Joachim Schild, Trier
Prof. Dr. Michèle Knodt, Darmstadt	Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln
Dr. Barbara Lippert, Berlin	

## **Geschäftsführende Redaktion**

Prof. Dr. Funda TEKIN, Schriftleitung, V.i.S.d.P.	Marcel VESPER, Redaktionsassistent
Sabine HOSCISLAWSKI, Redakteurin	Dr. Nico HALKENHÄUSER, Redaktionsassistent für den AEI

*integration* – Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration  
ISSN 0720-5120

#### **Schriftleitung:**

Prof. Dr. Funda Tekin (Vi.S.d.P.)

#### **Einsendungen bitte an:**

Institut für Europäische Politik  
Bundesallee 23  
10717 Berlin

E-Mail: [integration@nomos-journals.de](mailto:integration@nomos-journals.de)  
[www.integration.nomos.de](http://www.integration.nomos.de)

#### **Manuskripte und andere Einsendungen:**

Alle Einsendungen sind an die o. g. Adresse zu richten. Es besteht keine Haftung für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigelegt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss in Textform erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der:die Autor:in der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.KG an ihrem:seinem Beitrag für die Dauer des gesetzlichen Urheberrechts das exklusive, räumlich und zeitlich unbeschränkte Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung in körperlicher Form, das Recht zur öffentlichen Wiedergabe und Zugänglichmachung, das Recht zur Aufnahme in Datenbanken, das Recht zur Speicherung auf elektronischen Datenträgern und das Recht zu deren Verbreitung und Vervielfältigung sowie das Recht zur sonstigen Verwertung in elektronischer Form. Hierzu zählen auch heute noch nicht bekannte Nutzungsformen. Das in § 38 Abs. 4 UrhG niedergelegte zwingende Zweitverwertungsrecht der:des Autor:in nach Ablauf von 12 Monaten nach der Veröffentlichung bleibt hiervon unberührt. Eine eventuelle, dem einzelnen Beitrag oder der jeweiligen Ausgabe beigelegte Creative Commons-Lizenz hat im Zweifel Vorrang. Zum Urheberrecht vgl. auch die allgemeinen Hinweise unter [www.nomos.de/urheberrecht](http://www.nomos.de/urheberrecht).

Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser:innen erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

#### **Urheber- und Verlagsrechte:**

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Rechtsschutz gilt auch im Hinblick auf Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes oder über die Grenzen einer eventuellen, für diesen Teil anwendbaren Creative Commons-Lizenz hinaus ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder in sonstiger Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden.

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber:innen/Redaktion wiedergeben.

Der Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

#### **Anzeigen:**

Verlag C.H. Beck GmbH & Co. KG  
Media Sales  
Dr. Jiri Pavelka  
Wilhelmstraße 9  
80801 München  
Tel.: (089) 381 89-687  
[mediasales@beck.de](mailto:mediasales@beck.de)

#### **Verlag und Gesamtverantwortung für Druck und**

##### **Herstellung:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestr. 3-5  
76530 Baden-Baden  
Telefon: 07221/2104-900  
Telefax 07221/2104-899  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Geschäftsführer: Thomas Gottlöber  
HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau  
IBAN DE05662500300005002266  
(BIC SOLADESIBAD)

##### **Erscheinungsweise:**

vierteljährlich

##### **Preise:**

Individualeinzelkunden: Jahresabo € 95,00 inkl. digitaler Einzelplatzlizenz  
Institutionen: Jahresabo € 219,00 inkl. digitaler Mehrplatzlizenz  
Der Digitalzugang wird in der Nomos eLibrary bereitgestellt.  
Einzelheft: € 29,00  
Die Abopreise verstehen sich einschließlich der gesetzlichen Umsatzsteuer und zuzüglich Vertriebskostenanteil (Inland € 20,00/Ausland € 36,00) bzw. Direktbeorderungsgebühr € 3,50  
Die Rechnungsstellung erfolgt nach Erscheinen des ersten Heftes des Jahrgangs.

**Bestellungen** über jede Buchhandlung und beim Verlag.

##### **Kundenservice:**

Telefon: +49-7221-2104-222  
Telefax: +49-7221-2104-894  
E-Mail: [service@nomos.de](mailto:service@nomos.de)

##### **Kündigung:**

Abbestellungen mit einer Frist von sechs Wochen zum Kalenderjahresende.

##### **Adressenänderungen:**

Teilen Sie uns rechtzeitig Ihre Adressenänderungen mit. Dabei geben Sie bitte neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse an.

Hinweis gemäß Art. 21 Abs. 1 DSGVO: Bei Anschriftenänderung kann die Deutsche Post AG dem Verlag die neue Anschrift auch dann mitteilen, wenn kein Nachsendeauftrag gestellt ist. Hiergegen kann jederzeit mit Wirkung für die Zukunft Widerspruch bei der Post AG eingelegt werden.

##### **Hinweise für Autor:innen:**

Über den Abdruck zugesandter Manuskripte wird in der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens (double-blind peer review) entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte unveröffentlicht und nicht zugleich an anderer Stelle eingereicht sind. Manuskripte, die bereits in einer grauen Reihe oder im Internet veröffentlicht sind, können nur in einer substantiell überarbeiteten Fassung in das Gutachterverfahren aufgenommen werden. Die Manuskripte müssen sich zudem durch Originalität und wissenschaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und Analyse von relevanten Problemen europäischer Integration auszeichnen. Sie sind in elektronischer Form (als Word-Datei) an die Redaktion zu schicken.

Einzelheiten unter [www.zeitschrift-integration.de](http://www.zeitschrift-integration.de).

##### **Abstracts:**

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: EconLit, International Political Science Abstracts, Linguistics and Language Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

*integration* wird vom Auswärtigen Amt gefördert.



Co-funded by  
the European Union

Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

© Institut für Europäische Politik, 2025 ISSN 0720-5120

# „Eine Union der Gleichheit“ – Bilanz und Perspektiven der Präsidentschaft Ursula von der Leyens

Gabriele Abels und Thomas Klöckner\*

*In 2019, Ursula von der Leyen declared “a union of equality” to be a priority of her presidency. During the term of her first Commission (2019–2024), a quantum leap in equality and anti-discrimination policy was thus initiated with five equality strategies being developed. The article analyses the programme of “a union of equality” and its organisational and operational implementation, particularly in relation to the gender and LGBTIQ strategies and new legislation. The analysis illustrates the strong role of the President as a “policy entrepreneur” and “agenda setter”, which, however, builds on previous developments and can only unfold in inter-institutional relations with the Council and the European Parliament. Finally, the article discusses the course currently set for the second von der Leyen Commission (2024–2029).*

Der Übergang zwischen zwei Kommissionspräsidentschaften legt die Frage nach einer Bilanz und einem Ausblick nahe. Das gilt auch für die Präsidentschaften von Ursula von der Leyen: Was hat ihre erste Kommission (2019–2024) erreicht? Und was ist von ihrer zweiten Kommission (2024–2029) zu erwarten? Wir analysieren dazu ihre Agenda einer „Union der Gleichheit“ (UdG).<sup>1</sup> Denn in der ersten Amtszeit gelang ein gleichstellungspolitischer Quantensprung. Dieser verdankt sich der Führungsrolle der Kommissionspräsidentin, wenngleich dabei auf Entwicklungen aus der Vergangenheit aufgebaut werden konnte.<sup>2</sup>

Unser Fokus auf die Kommissionspräsidentin steht im Einklang mit dem in der Forschungsliteratur seit der Präsidentschaft von José Manuel Barroso vielfach konstatierten Trend einer „Präsidentialisierung“ der Europäischen Union (EU).<sup>3</sup> Dieser schlägt sich insbesondere in der Rolle der Kommission als „policy entrepreneur“ und „agenda setter“ nieder, welche diese infolge der Polykrise noch habe ausbauen können, indem der Kom-

\* Prof. Dr. Gabriele Abels, Institut für Politikwissenschaften, Universität Tübingen.  
Thomas Klöckner, M. A., Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Universität Tübingen.

- 1 Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, 2019, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87\\_de?filename=political-guidelines-next-commission\\_de.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_de?filename=political-guidelines-next-commission_de.pdf) (letzter Zugriff: 23.5.2025).
- 2 Allerdings war die Politik vorheriger Kommissionen wenig ambitioniert. Vgl. Petra Ahrens: The birth, life, and death of policy instruments: 35 years of EU gender equality policy programmes, in: West European Politics 1/2019, S. 45–66; Sophie Jacquot: Transformations in EU Gender Equality. From Emergence to Dismantling, Basingstoke/New York 2015.
- 3 Siehe dazu u. a. Alexander Bürgin: Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms, in: Journal of Common Market Studies 4/2018, S. 837–853; Hussein Kassim et al.: Managing the house: the Presidency, agenda control and policy activism in the European Commission, in: Journal of European Public Policy 5/2017, S. 653–674; Henriette Müller: Political Leadership and the European Commission Presidency, Oxford 2020; Ingeborg Tömmel: The Presidents of the European Commission: Transactional or Transforming Leaders?, in: Journal of Common Market Studies 4/2013, S. 789–805.

mission neue Aufgaben übertragen wurden.<sup>4</sup> Die „strategic leadership“<sup>5</sup> der Präsidentin von der Leyen habe diese Entwicklung der Kommission in ihrer ersten Amtszeit weiter forciert. Wir argumentieren in diesem Beitrag, dass hiervon auch die Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik profitierte.

Im Folgenden skizzieren wir zunächst die historische Entwicklung des Politikfeldes. Daran schließt sich eine Diskussion der UdG an. Da diese mehrere „Schwester-Strategien“ beinhaltet, ist eine umfassende Evaluation nicht möglich. Deshalb konzentrieren wir uns auf die Strategien zur Gleichstellung der Geschlechter und von LGBTIQ-Personen (Lesbian, Gay, Bisexual, Trans\*, Intersex und Queer). Abschließend ordnen wir die aktuellen Weichenstellungen ein und beleuchten zentrale legislative Vorhaben, die in der ersten Amtszeit offen geblieben sind. Fortschritte dürften in der aktuellen Amtszeit noch schwieriger zu erzielen sein angesichts des Rechtsrucks im Rat der EU ebenso wie im Europäischen Parlament als Ergebnis der Europawahl 2024.<sup>6</sup>

Methodisch beruht der Beitrag auf einer Analyse der einschlägigen EU-Dokumente, ersten Evaluationen sowie auf 23 Interviews mit Mitarbeitenden aus der Europäischen Kommission, dem Parlament und dem Rat sowie mit Europaabgeordneten, die wir im Frühjahr 2024 geführt haben.

## Grundlagen der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik

### *Ursprünge und Entwicklung*

Die Anfänge der europäischen Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik gehen auf Art. 119 über „gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“ im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV; heute Art. 157 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) von 1957 zurück. Auf dieser Grundlage wurden seit den 1970er Jahren zahlreiche Rechtsvorschriften verabschiedet.<sup>7</sup> Für die ersten Jahrzehnte ist eine Engführung auf den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt ebenso charakteristisch wie problematisch. Erst später wurden die Voraussetzungen dafür in Bezug auf die Vereinbarkeit von Beschäftigung und Familie, vor allem mit Blick

4 Vgl. Jens Blom-Hansen/Roman Senninger: The Commission in EU Policy Preparation, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2021, S. 625–642; Miriam Hartlapp: How time empowers agency: combining the EU Commission's political powers and its administration's advantage of acting from a long-term perspective, in: *Journal of European Integration* 3/2017, S. 303–317; Henriette Müller: Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership, in: *Journal of European Integration* 2/2017, S. 129–142; Buket Oztas/Amie Kreppel: Power or Luck? The Limitations of the European Commission's Agenda Setting Power and Autonomous Policy Influence, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2022, S. 408–426; Michael W. Bauer/Stefan Becker: The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance, in: *Journal of European Integration* 3/2014, S. 213–229.

5 Henriette Müller/Ingeborg Tömmel: Strategic Leadership: Ursula von der Leyen as President of the European Commission, in: Henriette Müller/Ingeborg Tömmel (Hrsg.): *Women and Leadership in the European Union*, Oxford 2022, S. 311–330; vgl. auch Hussein Kassim: The von der Leyen Commission: An Early Assessment, in: Oliver Costa/Steven Van Hecke (Hrsg.): *The EU Political System After the 2019 European Elections*, Cham 2023, S. 169–193.

6 Manuel Müller: Die Europawahl 2024: Mehr als ein Rechtsruck, in: *integration* 4/2024, S. 276–293.

7 Gabriele Abels: Gender Equality Policy, in: Hubert Heinelt/Michèle Knodt (Hrsg.): *Policies within the EU Multi-Level System*, Baden-Baden 2011, S. 325–348; Uta Klein: *Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure – Themen – Ergebnisse*, 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden 2013.

auf die sogenannte Care-Arbeit, stärker berücksichtigt und fanden Eingang in Richtlinien und politische Aktionsprogramme.

Mit späteren Vertragsänderungen wurde Gleichheit zu einer konstitutionellen Norm der EU aufgewertet und der Fokus ausgeweitet: So ermöglicht Art. 13 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft i. d. F. des Amsterdamer Vertrags von 1997 (jetzt Art. 19 AEUV) Maßnahmen gegen „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“. Die EU wurde fortan stärker tätig – auch in Bereichen, in denen viele EU-Staaten noch inaktiv oder unwillig waren. So wirkten sich in dieser Zeit die Beitritte Schwedens und Finnlands 1995 auf die Kräfteverhältnisse im Rat zugunsten von Gleichstellungspolitik aus.<sup>8</sup>

Der Vertrag von Lissabon konsolidierte 2007 die Agenda. Art. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV) fixiert Gleichheit und Minderheitenschutz, „Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern“ als Grundwerte der Union. Art. 8 AEUV untermauert diesen Anspruch und führt ein erweitertes „Mainstreaming“-Prinzip ein, demzufolge die EU „[b]ei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen [...] darauf ab[zielt], Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“ (Art. 10 AEUV). Dies ist ein breiter, aber zugleich nicht allumfassender Katalog von Diskriminierungsmerkmalen.<sup>9</sup> Ferner hat das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) seit seiner Gründung 2010 positiv gewirkt, insofern es wichtige Expertise für die Entwicklung des Politikfeldes beiträgt.

### *Herausforderungen und Hürden*

Die Erweiterung des gleichstellungs- und antidiskriminierungspolitischen Acquis ist beachtlich, zumal durch ein grundrechtliches Framing der ökonomische Fokus erweitert wurde. Auch LGBTIQ-Rechte haben an Bedeutung gewonnen.<sup>10</sup> Allerdings bestehen auch heute noch Regulierungslücken.<sup>11</sup> Im Sinne des umfassenderen Katalogs hatte die Europäische Kommission bereits 2008 die sogenannte horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie<sup>12</sup> vorgeschlagen, die – mangels erforderlicher Einstimmigkeit (Art. 19 AEUV) – seitdem vom Rat blockiert wurde. Jüngst hat die Kommission im Arbeitspro-

<sup>8</sup> Klein: Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik, 2013, S. 36.

<sup>9</sup> Die seit 2009 rechtlich bindende Charta der Grundrechte benennt eine Vielzahl weiterer Diskriminierungsgründe (Art. 21). Vgl. Thomas Giegerich: Introduction. Is the European Union a Credible Protagonist of Equality in Europe and the Wider World?, in: Thomas Giegerich (Hrsg.): The European Union as Protector and Promoter of Equality, Cham 2020, S. 1–10.

<sup>10</sup> Vgl. Phillip Ayoub/David Paternotte: Europe and LGBT Rights. A Conflicted Relationship, in: Michael J. Bosia/Sandra M. McEvoy/Momin Rahman (Hrsg.): The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics, Oxford/New York 2019, S. 153–167.

<sup>11</sup> Lut Mergaert/Rachel Minto: Gender mainstreaming in the European Commission, Swedish Institute for European Policy Studies: European Policy Analysis 8/2021.

<sup>12</sup> Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426 endgültig, 2.7.2008.

gramm 2025 deren Rücknahme verkündet.<sup>13</sup> Somit bleibt die Anwendbarkeit geltender Richtlinien differenziert nach Anwendungsbereichen und Diskriminierungsmerkmalen (siehe Tabelle 1). Geschlecht und ethnische Herkunft sind insgesamt am besten „abgedeckt“ in teils mehreren Richtlinien; sexuelle Minderheiten werden derzeit hingegen nur vor Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf geschützt. Zudem wird bislang nur von „sexueller Ausrichtung“ gesprochen. Charakteristika wie „Geschlechtsidentität“, „Ausdruck der Geschlechtlichkeit“ und „Geschlechtsmerkmale“, die für LGBTIQ-Personen ebenfalls relevant sind, werden nicht berücksichtigt. Das EU-Recht bleibt somit einem binären Verständnis von Geschlecht verhaftet, das trans\* und intergeschlechtliche Personen ausschließt.<sup>14</sup>

Die Gleichheitsnorm hat trotz dieser Defizite eine symbolische Aufladung als Teil einer europäischen Identität erfahren. Insbesondere LGBTIQ-Rechte gelten als Indikator dafür, ob ein Staat diese Norm ausreichend internalisiert hat.<sup>15</sup> Sie spielen auch im außenpolitischen Handeln der EU eine Rolle.<sup>16</sup> Im Kontext des Rückbaus von Demokratie ist es zugleich vor allem in Osteuropa zu Rückschritten gekommen (z. B. Gesetze gegen „homosexuelle Propaganda“ in Litauen – später revidiert – und Ungarn, Ausrufung „LGBT-freier Zonen“ in Polen – mittlerweile in allen Kommunen aufgehoben).<sup>17</sup> Queerfeindlichkeit ist aber inzwischen auch in anderen EU-Staaten verbreitet, wodurch normative Kernprinzipien der Union als eine freiheitliche und liberale politische Gemeinschaft untergraben werden.<sup>18</sup> Konsequenterweise hat die Europäische Kommission inzwischen erste Vertragsverletzungsklagen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) eingereicht.

### *Stand der Gleichstellung in der Europäischen Union*

Echte Gleichstellung ist – trotz aller Fortschritte – bislang nicht erreicht, wie einschlägige Indizes belegen. In Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter ist der jährliche EIGE-Index zentral.<sup>19</sup> Im Jahr 2020 lag der EU-weite Durchschnitt bei 67,4 (auf einer Skala von 0 bis 100; Daten aus 2018), der Wert stieg 2024 auf 71,0 (Daten aus 2022). Allerdings bestehen beträchtliche nationale (Spitzenreiter Schweden: 82,0 vs. Schlusslicht Rumänien: 57,5) sowie sektorale (EU-27: Gesundheit 88,6 vs. Macht 61,4) Unterschiede.

13 Europäische Kommission: Moving Forward Together: A Bolder, Simpler, Faster Union. Commission Work Programme 2025, Annex, COM(2025) 45 final, 11.2.2025, S. 25.

14 Inês Espinhaço Gomes: Queering European Union Law: Sex and Gender Beyond the Binary and Cisnormativity, Europa-Kolleg Hamburg/Institute for European Integration: Study Paper 4/2019.

15 Koen Sloopmaeckers/Heleen Touquet/Peter Vermeersch (Hrsg.): The EU Enlargement and Gay Politics. The Impact of Eastern Enlargement on Rights, Activism and Prejudice, London 2016. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Diskussion über einen EU-Beitritt der Ukraine, siehe ILGA-Europe: Ukraine, LGBTI rights and joining the EU, 12.4.2024, abrufbar unter: <https://www.ilga-europe.org/blog/ukraine-lgbti-rights-and-joining-the-eu/> (letzter Zugriff: 1.11.2024).

16 Markus Thiel: The European Union's International Promotion of LGBTI Rights. Promises and Pitfalls, Abingdon/New York 2022.

17 Martijn Mos: The Anti-Gay Propaganda Law in Lithuania. Defying the European Union, in: Bianka Vida (Hrsg.): The Gendered Politics of Crises and De-Democratization. Opposition to Gender Equality, London 2022, S. 175–194; Markus Thiel/Ernesto Fiochetto/Jeffrey D. Maslanik: The Politics of Social In/Exclusion in the EU. Civic Europe in an Age of Uncertainty, Cham 2023, S. 97–98.

18 Bianka Vida: Introduction, in: Bianka Vida (Hrsg.): The Gendered Politics of Crises and De-Democratization. Opposition to Gender Equality, London 2022, S. 1–25, hier S. 3.

19 European Institute for Gender Equality: Gender Equality Index 2024. Sustaining momentum on a fragile path, Luxemburg 2024, S. 9.



Tabelle 1: Lücken im EU-Antidiskriminierungsrahmen

		Diskriminierungsbereich			
		Beschäftigung und Beruf	Bildung	Sozialschutz (soziale Sicherheit und Gesundheit)	Zugang zu und Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum)
Diskriminierungsmerkmal	Geschlecht	2006/54/EG 2010/41/EU	-	79/7/EWG	2004/113/EG
	„Rasse“/ethnische Herkunft	2000/43/EG	2000/43/EG	2000/43/EG	2000/43/EG
	Religion/Weltanschauung	2000/78/EG	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert
	Behinderung	2000/78/EG	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert
	Alter	2000/78/EG	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert
	Sexuelle Ausrichtung	2000/78/EG	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert	Vorschlag im Rat blockiert

Legende: 2006/54/EG = Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen; 2010/41/EU = Richtlinie 2010/41/EU vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben; 79/7/EWG = Richtlinie 79/7/EWG vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit; 2004/113/EG = Richtlinie 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen; 2000/43/EG = Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft; 2000/78/EG = Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Quelle: vereinfachte Darstellung nach Ionel Zamfir: Briefing. Standards for equality bodies: Discrimination under Article 19 TFEU grounds, European Parliament Research Service, PE 751.414, 19.6.2024.

Auf dem „Rainbow-Index“ der International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) erreichte die EU 2019 – damals noch mit 28 Mitgliedern – nur einen Durchschnittswert von 46,2 (von 100).<sup>20</sup> In den folgenden fünf Jahren verbesserte sich die rechtliche Situation von LGBTIQ-Personen in einigen Ländern (z. B. Deutschland), in anderen verschlechterte sie sich dagegen zum Teil deutlich (z. B.

20 Eigene Berechnung auf Basis von ILGA-Europe: Rainbow Europe Map and Index 2019, 13.5.2019, abrufbar unter: <https://www.ilga-europe.org/report/rainbow-europe-2019/> (letzter Zugriff: 2.12.2024).

Ungarn). Im Mai 2024 lag der EU-Durchschnitt bei 50,6.<sup>21</sup> Auch bei diesem Index gibt es beträchtliche nationale (Spitzenreiter Malta: 88 vs. Schlusslicht Polen: 18) und sektorale Unterschiede. Gleichgeschlechtliche Ehe ist – zumeist – erlaubt, während geschlechtliche Selbstbestimmung erschwert und medizinische Eingriffe an Intersex-Kindern ohne deren Zustimmung oder Konversationstherapien vielerorts noch immer zulässig sind. Befragungen der Agentur der EU für Grundrechte (FRA) weisen zudem darauf hin, dass queere Menschen auch in ihrem Alltag nach wie vor mit Hass und Intoleranz konfrontiert sind.<sup>22</sup> Dies trifft besonders auf trans\* und intergeschlechtliche Personen zu.

### **„Union der Gleichheit“ – Programmatik, organisatorische Innovationen und operative Umsetzung**

Diese skizzierten Defizite und teils paradoxen Entwicklungen verdeutlichen einen Handlungsbedarf und bilden den Hintergrund für die jüngsten gleichstellungspolitischen Bemühungen der EU. Im Folgenden wollen wir ergründen, was sich mit und seit der Amtsübernahme von Ursula von der Leyen als Kommissionspräsidentin und ihrer Proklamation der UdG im Jahr 2019 geändert hat. Dazu beleuchten wir zunächst deren programmatische und organisatorische Ausgestaltung und stellen dann zwei zentrale Bausteine – die Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter (Gender-Strategie) und die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen (LGBTIQ-Strategie) – sowie die legislativen Neuerungen in beiden Bereichen vor. Diese knüpfen zum Teil an bisherige Maßnahmen der EU (siehe oben) an, setzen aber auch neue Akzente.

#### *Zur Programmatik einer „Union der Gleichheit“*

Von der Leyen hatte bereits in ihrer Bewerbungsrede im Europäischen Parlament im Juli 2019 das Ziel verkündet, das ökonomische und wertebezogene Potenzial Europas durch die Schaffung einer gerechteren Union optimal nutzen zu wollen, und damit hohe Erwartungen geweckt.<sup>23</sup> Diese Vision führte sie in ihren politischen Leitlinien „Eine Union, die mehr erreichen will“ weiter aus. Darin findet sich, als Teil ihrer wirtschaftspolitischen Agenda, ein Kapitel „Union der Gleichheit“. Darin heißt es: „Es bedarf Gleichheit für alle und zwar Gleichheit in allen Wortbedeutungen. Dies wird eine der wichtigsten Prioritäten meiner Kommission“.<sup>24</sup> Diese Ausführungen bekräftigten nicht nur den Stellenwert von Gleichheit als europäischer Grundnorm, sondern erklären sie auch zu einer Voraussetzung für den künftigen ökonomischen Erfolg – demnach würden vielfältig zusammengesetzte Teams bessere Ergebnisse vorweisen und somit Innovation fördern. Das ökonomische Framing, das die frühen Gleichstellungsbemühungen auf europäischer Ebene geprägt hatte, ist somit weiterhin durchaus präsent.

21 Ein direkter Vergleich der Werte 2019 und 2024 ist methodisch schwierig, da die betrachteten Kriterien erweitert bzw. anders gewichtet wurden. Vgl. ILGA-Europe: Rainbow Index 2024, abrufbar unter: <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2024/05/rainbow-map-2024.pdf> (letzter Zugriff: 2.12.2024).

22 European Union Agency for Fundamental Rights: LGBTIQ equality at a crossroad – Progress and challenges, Luxemburg 2024.

23 Gabriele Abels/Joyce M. Mushaben: Great Expectations, Structural Limitations: Ursula von der Leyen and the Commission's New Equality Agenda, in: Journal of Common Market Studies S1/2020, S. 121–132.

24 Von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will, 2019, S. 12–13.

Im Anschluss geht von der Leyen auf verschiedene Hindernisse für eine substanzielle Gleichheit der Geschlechter ein; das Thema Gewaltschutz ist dabei prominent. Sie kündigt an, als Kommissionspräsidentin zahlreiche Maßnahmen und auch gesetzgeberische Vorschläge auf den Weg zu bringen. Diese Ankündigungen werden in vielen der von uns geführten Interviews positiv erwähnt.

Ferner werde ihre Kommission mit gutem Beispiel vorangehen: Erstmals sei das Kollegium der Kommissar:innen paritätisch zu besetzen, was sich auch in den Kabinetten und anderen Führungsfunktionen widerspiegeln solle.<sup>25</sup> Entsprechende Aufträge an ihre Kommissar:innen finden sich in den „mission letters“. Als „constrained selector“<sup>26</sup> – aufgrund des Nominierungsrechts der nationalen Regierungen – konnte von der Leyen dieses Ziel zunächst nicht erreichen. Gleichwohl konnte sie genügend Druck entfalten, sodass sie schließlich – bei einem Frauenanteil von 44 Prozent – mit dem „weiblichsten“ Kollegium in der Geschichte der Europäischen Kommission starten konnte (nach der Umbildung im September 2020 dann 48 Prozent); auch in den Kabinetten sowie in den Generaldirektionen stieg der Frauenanteil 2019 sprunghaft.<sup>27</sup>

### *Organisatorische Innovationen*

Die UdG wurde durch organisatorische Neuerungen abgesichert, welche von der Leyen mit ihrer „Organisationsgewalt“ als Kommissionpräsidentin eingeführt hatte: Erstmals wurde eine Kommissarin für Gleichstellung eingesetzt und Gleichstellungspolitik als eigenständiges Portfolio aufgewertet. Die Position übernahm die Sozialdemokratin Helena Dalli, die als Ministerin im konservativ-katholischen Malta ein allgemeines Gleichstellungsgesetz sowie bahnbrechende Gesetze zu geschlechtsbasierter Gewalt und LGBTIQ-Rechten auf den Weg gebracht hatte.<sup>28</sup> Gerade Mitte-Links-Abgeordnete im Europäischen Parlament verbanden mit dieser Personalie große Hoffnungen.<sup>29</sup> Als EU-Kommissarin war Dalli für die Zusammenarbeit mit EIGE verantwortlich. Unterstützt wurde sie in ihrer Arbeit von einem Kabinett, das sie entsprechend der vertraglich verankerten Antidiskriminierungsdimensionen organisiert hatte, sowie der neugeschaffenen Taskforce Gleichstellung, die prominent im Generalsekretariat angesiedelt war. Die Taskforce war mit Gleichstellungskoordinator:innen aus allen Generaldirektionen (GDs) sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes besetzt und sollte für eine Kohärenz der Politikentwicklung und ein Mainstreaming gleichstellungspolitischer Perspektiven sorgen.<sup>30</sup> Dalli unterstand allerdings keine eigene GD; sie hatte lediglich Zugriff auf die zwei relevanten Referate in der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inte-

25 Ebenda, S. 13.

26 John A. Scherpereel: Pursuing ‘full gender equality’ in the European Commission: the case of a constrained selector, in: *European Politics and Society* 3/2023, S. 317–335.

27 Miriam Hartlapp/Agnes Blome: Women’s Positional Leadership in the European Union: When, Where, and How?, in: Henriette Müller/Ingeborg Tömmel (Hrsg.): *Women and Leadership in the European Union*, Oxford 2022, S. 55–73, hier S. 63.

28 Rosamund Shreeves: Helena Dalli. Equality, European Parliamentary Research Service, PE 642.200, September 2019.

29 Interviews mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Frühjahr 2024.

30 Europäische Kommission: The Task Force on Equality of the European Commission, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/equality-and-inclusion/task-force-equality-european-commission\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/equality-and-inclusion/task-force-equality-european-commission_en) (letzter Zugriff: 2.12.2024).

gration sowie in der Generaldirektion Justiz und Verbraucher. In dieser Konstellation waren Kompetenzkonflikte mit den jeweils zuständigen Kommissaren Nicolas Schmitt und Didier Reynders angelegt. Dies zeigte sich später bei der Entwicklung einzelner Rechtsakte, für welche Kommissarin Dalli politische Unterstützung benötigte.<sup>31</sup>

Gemäß ihrer Policy-Prioritäten hatte von der Leyen thematische Cluster gebildet. Dalli war den Bereichen „Schützen, was Europa ausmacht“ und „Neuer Schwung für die Demokratie in Europa“ zugeordnet. Letzteres wurde von der Vizepräsidentin und Kommissarin für Werte und Transparenz Věra Jourová geleitet. Sie war in der vorangehenden Juncker-Kommission (2014–2019) als Justizkommissarin u. a. für Gleichstellung zuständig gewesen. Eine konsequente Umsetzung von Gender-Mainstreaming hätte allerdings eine Einbindung in alle Cluster erforderlich gemacht.

### *Operative und legislative Umsetzung*

Bereits in ihren Leitlinien hatte von der Leyen konstatiert, dass „Gleichheit [...] mehr [ist] als Gleichstellung der Geschlechter“.<sup>32</sup> In der Gender-Strategie wurde dann als Ziel genannt, „niemanden zurückzulassen und ein Europa zu schaffen, in dem alle Bürgerinnen und Bürger gleichberechtigt sind, unabhängig von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung“.<sup>33</sup>

Entsprechend breit ist die Programmatik und operative Umsetzung der UdG angelegt. Im Zeitraum März 2020 bis März 2021 legte die Kommission insgesamt fünf Strategien bzw. Aktionspläne vor, die sich – unter dem UdG-Label firmierend – unterschiedlichen Diskriminierungskategorien widmen. Darin werden jeweils Problemlagen aufgezeigt sowie konkrete Maßnahmen und Ziele formuliert, die auf einen bestimmten Zeitraum ausgerichtet sind. Den Auftakt machte die Gender-Strategie (2020–2025).<sup>34</sup> Weitere Strategien befassen sich mit der Bekämpfung von Rassismus (2020–2025)<sup>35</sup> sowie der Gleichstellung der Roma (2020–2030),<sup>36</sup> von LGBTIQ-Personen (2020–2025)<sup>37</sup> und von Menschen mit Behinderungen (2021–2030).<sup>38</sup>

Angesichts des prominenten Stellenwerts der Gleichheit von Frauen und Männern im Unionsrecht, der de facto nach wie vor bestehenden Ungleichheit (siehe EIGE-Index) und des Selbstverständnisses von der Leyens, die sich zwar nie als Feministin bezeichnete, aber gleichwohl eine „freimütige Befürworterin von Gleichstellungsthemen“ ist,<sup>39</sup>

31 Interviews mit Mitarbeitenden in der Kommission, Frühjahr 2024.

32 Von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will, 2019, S. 14.

33 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, COM(2020) 152 final, 5.3.2020, S. 2.

34 Ebenda.

35 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025, COM(2020) 565 final, 18.9.2020.

36 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategischer Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma, COM(2020) 620 final, 7.10.2020.

37 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025, COM(2020) 698 final, 12.11.2020.

38 Europäische Kommission: Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, COM(2021) 101 final, 3.3.2021.

39 Joyce Marie Mushaben: Against All Odds: Angela Merkel, Ursula von der Leyen, Annegret Kramp-Karrenbauer and the German Paradox of Female CDU Leadership, in: German Politics 1/2022, S. 20–39, hier S. 21.

Tabelle 2: Säulen der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025

	Schlüsselmaßnahmen der Europäischen Kommission
Freiheit von Gewalt und Stereotypen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beitritt der EU zur Istanbul-Konvention des Europarates; andernfalls alternative Gesetzgebung</li><li>• Ausweitung der EU-Strafbestände (Art. 83 AEUV) auf geschlechtsbasierte Gewalt</li><li>• Überprüfung der Umsetzung und Einhaltung der Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) und der Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern (2011/93/EU)</li><li>• Vorlage einer Empfehlung für die Verhütung schädlicher Praktiken gegen Frauen und Mädchen</li><li>• Sensibilisierungsmaßnahmen und EU-weite Datenerhebungen über die Verbreitung von geschlechtsbasierter Gewalt</li><li>• Stärkere Verpflichtung von Internetplattformen zur Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte</li><li>• Förderung der Zivilgesellschaft und öffentlicher Dienste bei der Verhütung und Bekämpfung von geschlechtsbasierter Gewalt und Geschlechterstereotypen</li><li>• Sensibilisierungskampagne zum Abbau von Geschlechterstereotypen bei Jugendlichen</li></ul>
Entfaltung in einer geschlechtergerechten Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"><li>• Überwachung der Umsetzung der Vereinbarkeitsrichtlinie (2019/1158/EU)</li><li>• Vorschlag verbindlicher Maßnahmen zur Lohntransparenz zur Gewährleistung der Entgeltgleichheit</li><li>• Investitionen in Betreuungsdienste</li><li>• Einführung einer Europäischen Kindergarantie</li></ul>
Gleichberechtigte Führungsverantwortung in der Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gewährleistung der Geschlechterparität auf allen Verwaltungsebenen der Kommission</li><li>• Einsatz für die Annahme der Richtlinie zur Geschlechterparität in Unternehmensvorständen (COM/2012/614 final)</li><li>• Förderung der Vielfalt am Arbeitsplatz (EU-Plattform der Chartas der Vielfalt)</li><li>• Unterstützung einer stärkeren Mitwirkung von Frauen als Wählerinnen und Kandidatinnen bei den Europawahlen 2024</li></ul>

Quelle: eigene Übersicht.

ist der Vorrang der Gender-Strategie wenig überraschend. Sie wurde anlässlich des Internationalen Frauentags 2020 vorgestellt und wird als neue Ära bewertet.<sup>40</sup> Die Gleichstellung der Geschlechter wird als „Aufgabe der Union, bei all ihren [...] Tätigkeiten“<sup>41</sup> proklamiert; sie sei sowohl ein europäischer Grundwert als auch eine entscheidende Voraussetzung für eine innovative und wettbewerbsfähige europäische Wirtschaft. Ein zweigleisiger Ansatz soll gezielte Maßnahmen zur Förderung von Frauen mit Gender-

40 Petra Debusscher: The EU Gender Equality Strategy 2020–2025: the beginning of a new season?, in: Bart Vanhercke/Sebastiano Sabato/Slavina Spasova (Hrsg.): Social policy in the European Union: state of play 2022. Policymaking in a permacrisis, Brüssel 2023, S. 91–110.

41 Europäische Kommission: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, 2020.

Mainstreaming und Intersektionalität als Querschnittsprinzip verbinden. Damit erkennt die Kommission die Verschränkung von Geschlecht mit anderen Merkmalen (z. B. Hautfarbe, Sexualität) an, die zu spezifischen Diskriminierungserfahrungen führen kann.

Dem Schutz vor geschlechtsbasierter Gewalt kommt in der Strategie ein zentraler Stellenwert zu.<sup>42</sup> Neben partnerschaftlicher und häuslicher Gewalt werden sexuelle Belästigung (auch im Internet), Missbrauch, weibliche Genitalverstümmelung, erwungene Abtreibungen oder Sterilisierungen, Zwangsehen und ehrbezogene Unterdrückung ebenso wie Geschlechterstereotypen berücksichtigt. Weitere zentrale Themen sind Ungleichheiten bei Beschäftigung und sozialer Sicherheit sowie die Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen in Politik und Wirtschaft. Unter der Begriffstria Freiheit, Entfaltung und Führung werden die geplanten Schlüsselmaßnahmen subsumiert (siehe Tabelle 2).

Zusätzlich zur Überprüfung bestehender Richtlinien wurden neue Gesetzesvorschläge angekündigt und bis Sommer 2024 einige Richtlinien verabschiedet (siehe Tabelle 3). Dabei gelang es der Kommissionspräsidentin, den „gordischen Knoten“ im Rat u. a. mit Androhung kreativer Maßnahmen zu lösen. So hatte sie angekündigt, dass die Kommission eigene Rechtsvorschriften vorschlagen würde, sollten die Mitgliedstaaten den Beitritt der EU zur sogenannten Istanbul-Konvention<sup>43</sup> weiterhin blockieren. Im Juni 2023 trat die EU der Konvention schließlich bei. Im Mai 2024 wurde die von der Kommission im März 2022 vorgeschlagene Gewaltschutz-Richtlinie verabschiedet, um diese umzusetzen.<sup>44</sup> Die Richtlinie gilt als historischer Meilenstein.<sup>45</sup> Allerdings zeigen sich auch strukturelle Hindernisse: Einige zentrale Punkte im Kommissionsvorschlag, die von den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments bekräftigt worden waren, sind im Trilog auf Drängen einzelner Mitgliedstaaten weggefallen. Hierzu zählen mehrere LGBTIQ-spezifische Punkte aber – gravierenderweise – auch eine Bestimmung, die den Straftatbestand der Vergewaltigung EU-weit als fehlendes Einvernehmen zu sexuellen Handlungen definiert hätte.<sup>46</sup>

2022 wurde die von der Kommission bereits 2012 vorgeschlagene Richtlinie zu „Leitungsorganen von Unternehmen“ endlich angenommen.<sup>47</sup> Sie schreibt u. a. vor, dass in börsennotierten Unternehmen mindestens 40 Prozent der Aufsichtsratsposten bzw. 33 Prozent aller Mitglieder von Leitungsorganen dem „unterrepräsentierten Geschlecht“ angehören müssen. Und mit der ebenfalls im Rat umstrittenen sogenannten Entgelt-

42 Dies ist Gewalt, die sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft. Parallel hat die Kommission im Juni 2020 eine Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025) vorgelegt, die sich ebenfalls mit geschlechtsbasierter Gewalt befasst. Siehe Europäische Kommission: EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025), COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

43 Europarat: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.5.2011.

44 Richtlinie (EU) 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 14. Mai 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 24.5.2024.

45 Vgl. European Women's Lobby: Historical moment! European Women's Lobby Applauds the Adoption of first ever EU Directive Combating Violence Against Women and Domestic Violence, 24.4.2024, abrufbar unter: [https://www.womenlobby.org/EndVAW\\_in\\_EU?lang=en](https://www.womenlobby.org/EndVAW_in_EU?lang=en) (letzter Zugriff: 5.12.2024).

46 Deutschland und Frankreich bestanden, mit Verweis auf mangelnde EU-Kompetenz, auf die Streichung einer für alle EU-Staaten einheitlichen Definition von Vergewaltigung.

47 Richtlinie (EU) 2022/2381 zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den Direktoren börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen vom 23. November 2022, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 315, 7.12.2022, S. 44–59.



transparenz-Richtlinie<sup>48</sup> von 2023 will man, 55 Jahre nach Inkrafttreten von Art. 119 EWGV, dem Ziel der Entgeltgleichheit endlich näherkommen.

**Tabelle 3: Legislative Maßnahmen im Rahmen der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter**

Vorschlag	Annahme	Rechtsvorschrift
2012	2022	Richtlinie (EU) 2022/2381 zur Geschlechterparität unter den Direktor:innen börsennotierter Gesellschaften
2016	2023	Beschluss (EU) 2023/1075 und (EU) 2023/1076 zum Beitritt zur Istanbul-Konvention
2021	2023	Richtlinie (EU) 2023/970 zur Entgelttransparenz
2022	2024	Richtlinie (EU) 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

Quelle: eigene Übersicht.

Vor dem Hintergrund wachsender Queerfeindlichkeit stellte die Kommission im Herbst 2020 ihre LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie vor. In ihrer Rede zur Lage der Union fand die Kommissionspräsidentin dazu sehr klare Worte: „So genannte LGBTIQ-freie Zonen sind Zonen, in denen der Respekt vor Mitmenschen abhandengekommen ist. Dafür gibt es in unserer Union keinen Platz.“<sup>49</sup> Dieses klare Bekenntnis wurde von der Mehrheit im Europäischen Parlament positiv gesehen.<sup>50</sup>

Die Strategie fordert ein, dass queere Vielfalt in der Politikgestaltung – im Sinne eines „erweiterten Mainstreamings“ – berücksichtigt werden müsse. Die Kommission kündigt an, Personen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, die von intersektionaler Diskriminierung betroffen sind, sowie trans\*, nichtbinären und intergeschlechtlichen Menschen, „die zu den am wenigsten akzeptierten Gruppen in der Gesellschaft gehören und die allgemein stärker diskriminiert werden und mehr Gewalt ausgesetzt sind“.<sup>51</sup> Diese Ankündigung ist insofern bemerkenswert, da die bisherige Marginalisierung geschlechtlicher Minderheiten auf der gleichstellungspolitischen EU-Agenda anerkannt und die Notwendigkeit, Diskriminierung als multidimensionales Phänomen zu begreifen, betont wird. Die auf vier Säulen beruhende Strategie (siehe Tabelle 4) zielt darauf ab, die Diskriminierung von LGBTIQ-Personen zu bekämpfen, ihre Sicherheit zu gewährleisten und inklusive Gesellschaften aufzubauen. Darüber hinaus solle sich die EU in ihren Außenbeziehungen stärker für LGBTIQ-Rechte einsetzen.

48 Richtlinie (EU) 2023/970 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen vom 10. Mai 2023, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 132, 17.5.2023, S. 21–44.  
49 Europäische Kommission: Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Speech/20/1655, 16.9.2020.  
50 Interviews mit Mitarbeitenden und Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Frühjahr 2024.  
51 Europäische Kommission: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025, 2020, S. 3.

Tabelle 4: Säulen der LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie 2020–2025

	Schlüsselmaßnahmen der Europäischen Kommission
Bekämpfung der Diskriminierung von LGBTIQ-Personen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Durchsetzung und Verbesserung des rechtlichen Schutzes: Überprüfung der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (2000/78/EG); Einsatz für die Annahme der horizontalen Antidiskriminierungsrichtlinie; Vorschlag für eine Stärkung nationaler Antidiskriminierungsstellen</li><li>• Vorschlag eines Rechtsrahmens zur Eindämmung von KI-basierter Diskriminierung</li><li>• Wahrung der Rechte von queeren Asylsuchenden</li><li>• Unterstützung der für LGBTIQ-Personen relevanten Gesundheitsforschung</li></ul>
Gewährleistung der Sicherheit von LGBTIQ-Personen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausweitung der EU-Strafbestände (Art. 83 AEUV) auf Hassdelikte und Hetze</li><li>• Finanzierung von Initiativen gegen Hetze und Gewalt und zur Förderung von körperlicher und geistiger Gesundheit</li><li>• Schutz vor schädlichen medizinischen Praktiken</li><li>• Vorlage einer Empfehlung für die Verhütung schädlicher Praktiken gegen Frauen und Mädchen</li><li>• Stärkere Verpflichtung von Internetplattformen zur Bekämpfung von Online-Hassreden und -Desinformation</li></ul>
Aufbau von LGBTIQ-inklusiven Gesellschaften	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vorschlag einer horizontalen Rechtsetzungsinitiative zur gegenseitigen Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten (COM(2022) 695 final)</li><li>• Prüfung von Maßnahmen zur Unterstützung der gegenseitigen Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften zwischen den Mitgliedstaaten</li><li>• Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Einführung von Vorschriften zur geschlechtlichen Selbstbestimmung und Inklusion von geschlechtlichen Minderheiten</li><li>• Förderung eines positiven Umfelds für die Zivilgesellschaft</li></ul>
Führungsrolle in der Welt bei der Forderung nach LGBTIQ-Gleichstellung	<ul style="list-style-type: none"><li>• Engagement für LGBTIQ-Rechte in allen Außenbeziehungen der EU (z. B. mit Blick auf die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik)</li><li>• Zum Schutz queerer Menschen Nutzung von politischen Dialogen, Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, gezielte Schutzmaßnahmen für gefährdete Menschenrechtsverteidiger:innen</li></ul>

Quelle: eigene Übersicht.

Der konkrete legislative Output ist bislang gering. Zuletzt hatte die Kommission Ende 2022 eine Verordnung vorgeschlagen, durch die sichergestellt werden soll, dass die in einem Mitgliedstaat begründete Elternschaft in allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt wird.<sup>52</sup> Hierdurch würde die Rechtssicherheit für transnationale bzw. „mobile“ Regenbo-

52 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung von Entscheidungen und die Annahme öffentlicher Urkunden in Eltern-



genfamilien enorm gestärkt werden.<sup>53</sup> Vom Parlament im Dezember 2023 befürwortet, wird diese Verordnung im Rat bislang blockiert. Angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses und der Zunahme rechtspopulistischer und queerfeindlicher Regierungen ist zu erwarten, dass der Vorschlag auf unbestimmte Zeit auf Eis liegt und möglicherweise dieselbe Entwicklung wie die horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie nimmt (siehe oben). Deshalb wird der Vorschlag teils als reines Lippenbekenntnis kritisiert.<sup>54</sup>

Ein Teilerfolg konnte jedoch erzielt werden (siehe Tabelle 5). Ende 2022 hatte die Kommission ein „Gleichstellungspaket“ vorgelegt, das zwei Vorschläge enthält: Durch die Einführung umfangreicher Mindeststandards sollen nationale Gleichstellungsstellen besser gegen unterschiedliche Arten von Diskriminierung vorgehen können. Die eine Richtlinie benennt als erste EU-Rechtsvorschrift Geschlechtsidentität, Ausdruck der Geschlechtlichkeit und Geschlechtsmerkmale als relevante Diskriminierungskategorien und berücksichtigt somit auch trans\* und intergeschlechtliche Personen.<sup>55</sup> Die andere Richtlinie bezieht sich auf alle in Art. 19 AEUV verankerten Diskriminierungsstatbestände, einschließlich die sexuelle Ausrichtung.<sup>56</sup> Trotz der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat für die zweite Richtlinie konnten beide im Frühjahr 2024 verabschiedet werden.

Tabelle 5: Legislative Maßnahmen im Rahmen der LGBTIQ-Gleichstellungsstrategie

Vorschlag	Annahme	Rechtsvorschrift
2008	/	Horizontale Antidiskriminierungsrichtlinie (KOM(2008) 426 endgültig)
2022	/	Verordnung zur Anerkennung von Elternschaft (COM(2022) 695 final)
2022	2024	Richtlinien (EU) 2024/1499 und (EU) 2024/1500 zur Stärkung nationaler Gleichbehandlungsstellen

Quelle: eigene Übersicht.

Zudem finden sich – im Sinne von Intersektionalität – LGBTIQ-Bezüge in weiteren UdG-Vorhaben. So werden in der Strategie für die Rechte von Opfern, die Teil der Gender-Strategie ist, LGBTIQ-Personen als besonders gefährdet gelistet. Gescheitert ist

schaftssachen sowie zur Einführung eines europäischen Elternschaftszertifikats, COM(2022) 695 final, 7.12.2022.

53 Hintergrund ist ein Fall, der vom Europäischen Gerichtshof entschieden wurde. Siehe EuGH: Urteil vom 14.12.2021, ECLI:EU:C:2021:1008, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“.

54 Interviews mit Mitarbeitenden und Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Frühjahr 2024.

55 Richtlinie (EU) 2024/1500 über Standards für Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und zur Änderung der Richtlinien 2006/54/EG und 2010/41/EU vom 14. Mai 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 29.5.2024, S. 4, 9; siehe auch Organisation Intersex International Europe: First-ever inclusion of sex characteristics in binding EU legislation, 8.5.2024, abrufbar unter: <https://www.oii-europe.org/first-ever-inclusion-of-sex-characteristics-in-binding-eu-legislation/> (letzter Zugriff: 14.1.2025).

56 Richtlinie (EU) 2024/1499 über Standards für Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung von Personen in Beschäftigung und Beruf ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung und ihrer sexuellen Ausrichtung sowie von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur Änderung der Richtlinien 2000/43/EG und 2004/113/EG vom 7. Mai 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 29.5.2024.

hingegen – an Gegenwehr im Rat – der Versuch, in der einschlägigen Gewaltschutz-Richtlinie (EU) 2024/1385 die Kriminalisierung von Zwangssterilisierungen und unerwünschten Intersex-Operationen als Form geschlechtsbasierter Gewalt aufzunehmen. Dies war von zahlreichen LGBTIQ- und Menschenrechtsorganisationen gefordert worden.<sup>57</sup>

Auch bei den drei weiteren Strategien ist eine Berücksichtigung intersektionaler Bezüge sowie eine partielle „legislative Unterfütterung“ festzustellen. Im Rahmen der Behindertenstrategie wurde eine Richtlinie für einen europäischen Behindertenausweis vorgeschlagen und im Oktober 2024 verabschiedet.<sup>58</sup> Im Aktionsplan gegen Rassismus und in der Roma-Strategie spielt der Gewaltschutz ebenfalls eine wichtige Rolle. Diverse gesellschaftliche Gruppen und Minderheiten (etwa auch jüdische Menschen, Migrant:innen und Ältere) werden zudem in der Opferschutz-Strategie als besonders vulnerable Gruppen erwähnt. Positiv ist, dass in der Binnenmarktverordnung für digitale Dienste mehrfach auf das Verbot von Diskriminierung, Hassrede und sexueller Belästigung verwiesen wird, etwa mit Blick auf Online-Werbung.<sup>59</sup> Vergleichbares findet sich in der Verordnung über künstliche Intelligenz, z. B. mit Blick auf Geschlechterdiskriminierung bei der biometrischen Kategorisierung.<sup>60</sup>

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass in von der Leyens erster Amtszeit Fortschritte erzielt wurden, die durchaus – so unser Argument – transformatives Potenzial haben und nach Jahren der Stagnation<sup>61</sup> zu einer Revitalisierung der Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik beitragen. Diese Innovationen und teilweisen Neuausrichtungen können zwar auf vorhergehenden Entwicklungen aufbauen, zugleich war von der Leyen „a very credible champion“<sup>62</sup> und konnte dabei ihre Führungsrolle als „policy entrepreneur“ und „agenda setter“ nutzen. Für die operative Umsetzung sind neben den oben genannten Strategien die legislativen Reformen entscheidend. Die Überwindung teils jahrelanger Blockaden im Rat ist bemerkenswert; zugleich mussten immer wieder Zugeständnisse gemacht werden. Das Europäische Parlament hat sich bislang als verlässlicher Partner erwiesen. Ebenfalls positiv fallen diskursive Neuausrichtungen sowie ein stärkeres Engagement für den EU-Wertekanon auf. Die Kommission reicht mittlerweile öfter gegen Mitgliedstaaten, die queergefeindliche Gesetze verabschieden, Klagen vor dem EuGH ein und beruft sich dabei auf die Grundrechtecharta. Herausragendes Beispiel ist die noch anhängige Klage gegen das 2021 in Ungarn verabschiedete sogenannte Kin-

57 ILGA-Europe et al.: Joint civil society reaction to the adoption of the EU Directive on combating violence against women and domestic violence, 7.5.2024, abrufbar unter: <https://www.ilga-europe.org/news/joint-civil-society-reaction-to-the-adoption-of-the-eu-directive-on-combating-violence-against-women-and-domestic-violence/> (letzter Zugriff: 5.12.2024).

58 Richtlinie (EU) 2024/2841 zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen vom 23. Oktober 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 14.11.2024.

59 Verordnung (EU) 2022/2065 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) vom 19. Oktober 2022, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 277, 27.10.2022, S. 1–102, hier S. 11, 18.

60 Verordnung (EU) 2024/1689 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz) vom 13. Juni 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 12.7.2024, S. 15.

61 Ahrens: The birth, life, and death of policy instruments, 2019.

62 Interview mit Mitarbeitenden im Europäischen Parlament, Frühjahr 2024.

derschutzgesetz, das Homosexuelle letztlich als pädophil brandmarkt und Darstellungen von Homosexualität unter Strafe stellt (Rechtssache C-769/22).<sup>63</sup>

### Ausblick: „Let us keep moving forward. If not now, then when?“<sup>64</sup>

Mit Beginn der neuen Kommission drängen sich neue Fragen auf: Welche Weichen wurden für die aktuelle zweite Amtszeit gestellt und welche „regulativen Reste“ gibt es? Zunächst ist festzuhalten, dass die UdG auch in der politischen Agenda für 2024–2029 wieder eine Rolle spielt. Diesbezüglich formuliert die Kommissionspräsidentin: „Wir müssen weiterhin mehr tun, damit alle – ohne Unterschied der Person – leben, sich entwickeln und Führungsrollen übernehmen können.“<sup>65</sup> Außerdem verspricht sie eine Weiterführung der Strategien nach 2025. Zur Vorbereitung einer neuen Gender-Strategie wurde 2025 ein „Fahrplan für Frauenrechte“<sup>66</sup> – abermals – zum Internationalen Frauentag vorgelegt. Die Prioritäten werden im Wesentlichen fortgeschrieben und der Schutz vor Gewalt spielt weiterhin eine wichtige Rolle; reproduktive Rechte werden hingegen nicht gestärkt. Die neue LGBTIQ-Strategie ist für Ende 2025 angekündigt.

Die Kommissionspräsidentin setzt den gleichstellungspolitischen Kurs im Wesentlichen fort. So wurde mit der Belgierin Hadja Lahbib erneut eine Kommissarin für Gleichberechtigung benannt, allerdings umfasst ihr Portfolio auch den Bereich „Krisenvorsorge und -management“.<sup>67</sup> Nach wie vor verfügt sie über keine eigene Generaldirektion. Die GD Justiz wurde aufgewertet: Hier sind nun alle relevanten Referate konzentriert, auf die Lahbib Zugriff hat – zuvor war die GD Beschäftigung für die Rechte von Menschen mit Behinderung zuständig. Auch die weiterhin bestehende Taskforce ist dort angesiedelt.<sup>68</sup> Dennoch ist auch diese Konstruktion prekär. Insgesamt konnte von der Leyen im neuen Kollegium – aufgrund der Nominierungspraxis der Regierungen – keine Parität erreichen: Das neue Kollegium der Kommissar:innen besteht aus 11 Frauen – inklusive der Präsidentin – und 16 Männern.

Für die zweite Amtszeit wird eine Konsolidierung der legislativen Erfolge der ersten Präsidentschaft zentral sein: Die Umsetzung der beschlossenen Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten muss im Rahmen eines effektiven Monitorings sichergestellt werden; bei Nichtbeachtung sind rechtliche Schritte einzuleiten. Mit Blick auf LGBTIQ-Rechte sind legislative Vorhaben wie die Elternschafts-Verordnung noch offen. Zudem ist das breite Queer-Spektrum in der Gesetzgebung und bei Aktionsprogrammen zu berücksichtigen: Insbesondere das Europäische Parlament und die fraktionsübergreifende „LGBTIQ+

63 Lisa H. Anders/Sonja Priebe: The Commission as a Critical Actor for Strengthening Supranational Rule of Law Enforcement?, in: Gabriele Abels et al. (Hrsg.): The European Commission under President Ursula von der Leyen: Gender, Leadership, Policies, and Crises, Oxford (im Erscheinen).

64 Europäische Kommission: Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024–2029, 24/3871, 18.7.2024.

65 Ursula von der Leyen: Europa hat die Wahl. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029, 18.7.2024, S. 27.

66 Europäische Kommission: Ein Fahrplan für die Frauenrechte, COM(2025) 97 final, 7.3.2025.

67 Europäische Kommission: Mission letter. Hadja Lahbib, 17.9.2024, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/document/download/faaf33ff-c8c7-49a1-b01d-56681e11a5e6\\_en?filename=Mission%20letter%20-%20LAHBIB.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/faaf33ff-c8c7-49a1-b01d-56681e11a5e6_en?filename=Mission%20letter%20-%20LAHBIB.pdf) (letzter Zugriff: 27.2.2025), S. 8.

68 Gabriele Abels: „Wir haben Mauern durchbrochen“: Interview mit Agnès Hubert über die Gleichstellungspolitik der EU, in: *femina politica* 2/2025 (im Erscheinen).

Intergroup“ hatten zuletzt neue Gesetzgebung gefordert, um neben sexueller Ausrichtung auch Geschlechtsidentität, Ausdruck der Geschlechtlichkeit und Geschlechtsmerkmale im bestehenden Antidiskriminierungsrahmen fest zu verankern und die Zwangssterilisierungen von trans\* Personen, Operationen an Intersex-Kindern und Konversionstherapien zu verbieten.<sup>69</sup> Auch die Forderung nach einer Verankerung des Rechts auf Schwangerschaftsabbruch in der Grundrechtecharta wird laut.<sup>70</sup> Schließlich wäre in Anbetracht anstehender Erweiterungen Gleichstellung und Antidiskriminierung systematischer in den Beitrittsverhandlungen zu berücksichtigen.

Die Bedingungen für eine Fortsetzung der UdG sind in der zweiten Amtszeit von der Leyens schwieriger. Zum einen sitzen im Rat inzwischen mehr rechtspopulistische Regierungen am Verhandlungstisch – neben den „üblichen Verdächtigen“ nicht zuletzt auch aus west- und nordeuropäischen Staaten, die bisher als Unterstützer von Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik galten. Auch von der neuen Bundesregierung in Deutschland sind keine entscheidenden Initiativen zu erwarten. Zum anderen ist ein Rechtsruck im Europäischen Parlament, das in der Vergangenheit ein verlässlicher Partner war, zu verzeichnen – mit Folgen für die deskriptive Repräsentation (erstmal weniger weibliche Abgeordnete als zuvor) und die Besetzung innerparlamentarischer Führungspositionen. Dies zeigt sich auch im Ausschuss für Frauenrechte und Geschlechtergleichstellung (FEMM), den bislang Parteien des progressiven Mitte-Links-Spektrums dominierten. In der neuen Legislaturperiode gehören erstmals 22 der insgesamt 40 Mitglieder konservativen und nationalistischen Parteien an – 12 davon aus politischen Gruppen bzw. Unabhängige, die eine dezidierte Anti-Gender- und Anti-LGBTIQ-Linie verfolgen. Diese aktuellen Machtverschiebungen und die bereits in der Vergangenheit festzustellende Polarisierung dürfte sich in Politiken und im Diskurs niederschlagen.<sup>71</sup> So spielte bei der Einigung der Konservativen (EVP), Sozialdemokraten (S&D) und Liberalen (Renew), die den Weg für die zweite Amtszeit von der Leyens im Parlament frei machte, Gleichstellungspolitik nur am Rande eine Rolle.<sup>72</sup>

Wie die angekündigten Post-2025-Strategien aussehen werden, ob neue Akzente gesetzt, das legislative Programm einer „Union der Gleichheit“ ausgebaut und ein „erweitertes Gleichstellungs-Mainstreaming“ weiterentwickelt wird – was alles nötig wäre –, bleibt abzuwarten.

69 Europäisches Parlament: Bericht über die Umsetzung der Strategie der EU für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025 (2023/2082(INI)), A9-0030/2024, 2.2.2024; LGBTIQ Intergroup des Europäischen Parlaments: LGBTIQ rights in 2024–2029 – what can the EU still do?, 3.5.2024, abrufbar unter: <https://usercontent.one/wp/lgbti-ep.eu/wp-content/uploads/2024/05/2024-LGBTIQ-IG-Briefing-05-LGBTIQ-rights-in-2024-2029-%E2%80%93-what-can-the-EU-still-do.pdf?media=1705957508> (letzter Zugriff: 4.3.2025).

70 Tagesschau: EU-Parlament fordert Abtreibung als Grundrecht, 11.4.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/abtreibung-eu-grundrecht-100.html> (letzter Zugriff: 15.1.2025).

71 Vgl. Johanna Kantola/Emanuela Lombardo: Strategies of right populists in opposing gender equality in a polarized European Parliament, in: *International Political Science Review* 5/2021, S. 565–579.

72 Platform Cooperation statement between EPP, S&D, and Renew Europe, abrufbar unter: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2024-11/platform-cooperation-statement-between-epp-sd-and-renew-europe-en-241120.pdf> (letzter Zugriff: 4.1.2025), S. 2.

# Kompetenzaneignung ohne Vertragsänderung – EU-Kohäsionspolitik nach 2027

Heinz-Jürgen Axt\*

*In July 2025, the European Commission presented its proposal for the European Union's (EU) 2028–2034 multiannual financial framework. In this context, new regulations for cohesion policy will also have to be adopted. It is becoming apparent that a performance-based approach will be chosen. Money will then only be available in exchange for reforms. Cohesion policy is to be linked to the European Semester and the Recovery and Resilience Facility. It remains to be seen to what extent the principles of partnership and multi-level governance that characterise cohesion policy will continue to play a key role under these conditions. It is also unclear what role regional equalisation will play in the future. There are indications that secondary law to be adopted will modify, if not undermine, the basic principles of cohesion policy enshrined in primary law. Cohesion policy is still on the way to becoming an informal economic policy. In this way, the EU appropriates competences for shaping economic policy that, according to the treaties, fall to the member states.*

Die Europäische Union (EU) ist dem Prinzip der Gewaltenteilung verpflichtet. Ein Kompetenzkatalog regelt, welche Ebene (EU, Mitgliedstaat, Region) und welches Organ (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Rat, Europäischer Rat) für die verschiedenen Politikbereiche zuständig sind. Der Katalog ist im Primärrecht, im Vertrag über die Europäische Union (EUV), verankert. Die EU selbst besitzt keine Kompetenz-Kompetenz, d. h., dass sie die Kompetenzordnung nicht selbst verändern kann. Es sind die Mitgliedstaaten, die als „Herren der Verträge“ fungieren. Das bedeutet freilich nicht, dass EU-Organen nicht in der Lage wären, durch entsprechendes Sekundärrecht, vor allem durch Verordnungen, das Kompetenzgefüge zu modifizieren. Das gilt insbesondere, wenn Vertragsänderungen blockiert sind. Eine zentrale Rolle fällt hier der Europäischen Kommission mit ihrem Vorschlagsrecht für Legislativakte zu, was sich am Beispiel der Kohäsionspolitik aufzeigen lässt.

Aktuell steht die Neuordnung dieser Politik für die Zeit nach 2027 an. Wenn, wie von der Kommission in den vergangenen Jahren vorgeschlagen, die Kohäsionspolitik zu einer performanzbasierten, also leistungsbezogenen Politik weiterentwickelt wird, kommt es in der Wirtschaftspolitik zu einer Kompetenzverschiebung zugunsten der Union, ohne dass das Primärrecht verändert wird. Wirtschaftspolitik ist dem EUV nach eine mitgliedstaatliche Kompetenz. Die Mitgliedstaaten sind zur Koordination verpflichtet. Die Kohäsionspolitik ist dagegen eine geteilte Politik, bei der sich die EU und die Mitgliedstaaten die Kompetenzen teilen. Mit ihrer Mitteilung zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) hat die Kommission im Februar 2025 nicht nur mehr Eigeneinnahmen für die Union gefordert, sondern auch eine Kohäsionspolitik vorgeschlagen, die Zuschüsse von der Erfüllung von Reformen abhängig macht.<sup>1</sup>

\* Prof. em. Dr. Heinz-Jürgen Axt, Universität Duisburg-Essen.

1 Vgl. Europäische Kommission: Der Weg zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, COM(2025) 46 final, 11.2.2025.

Es soll im vorliegenden Beitrag daher der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Kommission mit einer Neuausrichtung der Kohäsionspolitik die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, dass der Einfluss der EU auf die Wirtschaftspolitik wächst.

## Kompetenzen und Politiken in der Kohäsionspolitik

Nach dem Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung darf die EU in den Bereichen tätig werden, in denen sie durch die Verträge ausdrücklich dazu ermächtigt wurde. „Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“, so Art. 5 EUV. Zusammen mit dem Subsidiaritätsprinzip (ebenfalls Art. 5 EUV) soll damit einer Zentralisierung von Macht entgegengewirkt werden. Obwohl die EU kein Bundesstaat ist, kann auch bei ihr eine Zentralisierungstendenz beobachtet werden. Peter Graf Kielmansegg bemerkt, dass gerade der Binnenmarkt ein starker „Kompetenzaquisitionsmotor“ sei, weil es kaum eine Rechtssetzungskompetenz gebe, „die sich nicht als auf Marktintegration bezogen verstehen lässt“.<sup>2</sup>

Der Vertrag von Lissabon (2009) wollte derartigen Tendenzen entgegenwirken, indem er einen Kompetenzkatalog einführte. Art. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) unterscheidet zwischen Bereichen, in denen die EU die ausschließliche oder die geteilte Kompetenz hat. Geteilte Bereiche sind solche, in denen der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam Zuständigkeit zugesprochen werden. In den übrigen Bereichen liegt die Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten, die aber zur Koordination ihrer Politiken verpflichtet sind. *Ausschließliche* Zuständigkeit hat die Union z. B. in der Zollunion und in der Handelspolitik. Beim Binnenmarkt, der Sozialpolitik oder der Landwirtschaftspolitik teilt sie sich die Kompetenz mit den Mitgliedstaaten. Beschäftigungspolitik und Außenpolitik wiederum werden von den Mitgliedstaaten verantwortet.

Kohäsionspolitik ist nach Art. 175 AEUV eine Politik *geteilter* Zuständigkeit. Die Mitgliedstaaten betreiben eigenständig kohäsionspolitische Maßnahmen und die „Union unterstützt auch diese Bemühungen durch die Politik, die sie mit Hilfe der Strukturfonds [...] führt.“ Im Unterschied dazu werden die Kompetenzen für die Wirtschaftspolitik den Mitgliedstaaten zugesprochen.

Damit die Mitgliedstaaten ihre nationalen Politiken *koordinieren* können, wie es Art. 5 AEUV vorschreibt, „erlässt der Rat Maßnahmen; insbesondere beschließt er die Grundzüge dieser Politik“. Letzteres vollzieht der Rat, indem er einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten erstellt. Die Kommission überwacht dann, inwieweit diese Empfehlungen eingehalten werden.<sup>3</sup> Das ändert aber nichts an der prinzipiellen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik. Grundlage für die Koordinierung ist die multilaterale Überwachung nach Art. 121 AEUV. Der Rat formuliert Empfehlungen als Grundlage der Koordination der nationalen Wirtschaftspoli-

2 Peter Graf Kielmansegg: Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte, Baden-Baden 2015, S. 59.

3 Vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Konsolidierte Fassung), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 202, 7.6.2016, S. 47–199, Art. 121.



ken. Nach Art. 121 AEUV sind diese Empfehlungen indes nicht verbindlich. Bemühungen, in der Wirtschaftspolitik die Integrationstiefe zu verstärken, treffen auf den Widerstand der Mitgliedstaaten. Änderungen des Primärrechts sind daher zumindest aktuell ausgeschlossen.<sup>4</sup> Das verleitet die Kommission dazu, im Sekundärrecht die Europäisierung voranzutreiben und ihre Handlungsmöglichkeiten zu verstärken, wie sich an der Kohäsionspolitik nachweisen lässt.

Historisch steht der Regionalausgleich im Zentrum der europäischen Kohäsionspolitik. Wirtschaftlich schwache Regionen sollen an den Durchschnitt des EU-Wohlstands herangeführt werden. Nach Art. 174 AEUV verfolgt die Union eine „Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“ Art. 3 EUV schreibt als Aufgabe der EU fest: „Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“

Bereits in den Römischen Verträgen fand sich die Verpflichtung, den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern.<sup>5</sup> Nach der Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) um das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland 1973 drängten die Beitrittsländer auf Unterstützung ihrer zurückgebliebenen Regionen. 1975 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gegründet. Dies ist als Gründungsdatum einer originären EU-Regionalpolitik zu begreifen. Jede Erweiterungsrunde vervollständigte das regionalpolitische Instrumentarium und die verfügbaren Finanzmittel. Nach der Süderweiterung um Griechenland, Portugal und Spanien wurde die Strukturpolitik als Ziel der Europäischen Gemeinschaften (EG) in der Einheitlichen Europäischen Akte auf vertraglicher Basis verankert. Insbesondere sollte der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringert werden.

Als 1987 der Beschluss gefasst wurde, den europäischen Binnenmarkt bis Ende 1992 zu vollenden, wurde ein Jahr später durch eine Verordnung des Rates gleichsam als Gegengewicht zu diesem Liberalisierungsschritt vereinbart, die der Strukturpolitik zur Verfügung gestellten Finanzmittel zu verdoppeln.<sup>6</sup> Diese Dynamik setzte sich fort. 1988 machten die Strukturfonds einen Anteil von 19,6 Prozent des EG-Haushalts aus, in der aktuellen Förderperiode 2021 bis 2027 sind es 30,5 Prozent.<sup>7</sup>

Neben der Aufstockung der Finanzmittel ist auch eine Erweiterung der strukturpolitischen Aufgaben zu erkennen. Mit der Lissabon-Strategie vom März 2000 wurden die bisherigen Ziele der sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Kohäsion um neue wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ziele erweitert. Auch der Green Deal von 2019 wurde später einbezogen.

4 Vgl. Peter Becker: Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden. Erfolge mit bescheidenen Mitteln, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 16/2020, S. 9.

5 Vgl. hierzu und zu den EU-Erweiterungen Heinz-Jürgen Axt: EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen 2000, S. 51–72, 183–196.

6 Vgl. ebenda, S. 64.

7 Vgl. ebenda, S. 106.

Inzwischen hat sich die Kohäsionspolitik zu einem Instrument entwickelt, das ein weites Feld von Zielstellungen verfolgt, das nur noch wenig mit Art. 174 AEUV zu tun hat.<sup>8</sup> Mittlerweile sind es elf verschiedene Fonds, die der Kohäsionspolitik als Finanzquellen zur Verfügung stehen.<sup>9</sup> Damit wird es auch immer schwieriger, den Begriff der europäischen Strukturpolitik, so wie er in der Vergangenheit im deutschen Sprachraum gängig war, zu definieren. Als Arbeitsdefinition wurde vorgeschlagen, Strukturpolitik als jene Politik zu begreifen, die aus den Strukturfonds die Verfolgung der Ziele des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts finanziert.<sup>10</sup> Mittlerweile hat sich der im angelsächsischen Sprachraum verwendete Begriff Kohäsionspolitik durchgesetzt.

Mit dem EFRE und dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) werden Fördergelder an europäische Regionen gezahlt.<sup>11</sup> Dabei werden folgende Zielregionen unterschieden: Stärker entwickelte Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf über 100 Prozent des EU-Durchschnitts, Übergangsregionen mit einem BIP pro Kopf zwischen 75 und 100 Prozent des EU-Durchschnitts und weniger entwickelte Regionen mit einem BIP pro Kopf unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts. Für den Zeitraum 2021 bis 2027 stehen insgesamt 322,3 Milliarden Euro (zu Preisen von 2018) für das kohäsionspolitische Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ zur Verfügung. Davon werden wie folgt zugewiesen: 202,3 Milliarden Euro (62,8 Prozent) für weniger entwickelte Regionen, 47,8 Milliarden Euro (14,8 Prozent) für Übergangsregionen und 27,2 Milliarden Euro (8,4 Prozent) für besser entwickelte Regionen.<sup>12</sup> 8,1 Milliarden Euro stellt der EFRE für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg) zur Verfügung.<sup>13</sup>

Dass die Kohäsionspolitik neue Aufgabenfelder erschließt, hat auch damit zu tun, dass sich diese Politik überflüssig machen würde, je mehr sie Erfolg hat und Disparitäten verringert.

8 Päivi Leino-Sandberg: Cohesion Policy and the Principle of Subsidiarity – A Legal Analysis, in: Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Hrsg.): The Future of EU Cohesion, Mannheim 2024, S. 62–103, hier S. 88.

9 Vgl. zu den Fonds im Einzelnen Julian Dörr: Struktur- und Regionalpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2024, Baden-Baden 2024, S. 293–298, hier S. 297.

10 Vgl. Axt: EU-Strukturpolitik, 2000, S. 23.

11 Der ESF+ vereint vier Finanzierungsinstrumente: den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD), die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI).

12 Vgl. Europäisches Parlament: Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. Regional- und Kohäsionspolitik: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.euro.parl.europa.eu/factsheets/de/sheet/93/wirtschaftlicher-sozialer-und-territorialer-zusammenhalt> (letzter Zugriff: 19.2.2025).

13 In der Finanzperiode 2021–2027 werden beim Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ nachfolgende Mitgliedstaaten in dieser Reihenfolge am stärksten gefördert: Polen, Italien, Spanien, Rumänien, Portugal, Ungarn und Griechenland. Vgl. Europäische Kommission/Cohesion Open Data Platform: 2021–2027 – Goal: Investment in Jobs and Growth – Initial EU allocation by MS for programming (EUR current prices), abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2021-2027-Finances/Copy-of-Copy-of-2021-2027-Investment-in-Growth-and/h9ie-t5j7> (letzter Zugriff: 19.2.2025).



## EU-Zuschüsse gegen Reformen – performanzbasierte Kohäsionspolitik in der aktuellen Debatte

Vor ihrer Wiederwahl zur Kommissionspräsidentin hat Ursula von der Leyen politische Leitlinien für die Zeit von 2024 bis 2029 vorgelegt. Darin deutete sie an, dass die Vergabe von Fördermitteln stärker an für die EU notwendigen Reformen ausgerichtet werden solle: „In diesem Zusammenhang müssen wir Reformen und Investitionen mobilisieren, um dazu beizutragen, dass eine Gemeinschaft alles hat, um gedeihen zu können: öffentliche Dienste und private Tätigkeiten, Bildung und Kompetenzen, Verkehr und digitale Konnektivität.“<sup>14</sup> Zusätzlich zu den Kohäsionsfonds soll ein Wettbewerbsfonds eingerichtet werden. 2024 wurden zwei von der Kommission in Auftrag gegebene Berichte vorgelegt, die die anstehende Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik deutlicher in Richtung einer performanzbasierten Politik lenken sollen. Die Vergabe von Fördermitteln wird in diesen Studien an die Durchführung von Reformen geknüpft.<sup>15</sup> Damit wird eine Tendenz forciert, in der Julian Dörr eine Entwicklung zu einer informellen Wirtschaftspolitik der EU erkennt: „Insgesamt betrachtet zeichnet sich die Kohäsionspolitik durch einen Paradigmenwechsel der Förderung aus. Sie verwandelt sich schleichend von einer Unterstützungspolitik, ursprünglich für vorwiegend wirtschaftsschwache Regionen, zu einer ‚Quasi-Wirtschaftspolitik‘ für die gesamte EU. Da die Kohäsionspolitik weder sämtliche Instrumente einer genuinen Wirtschaftspolitik besitzt noch die Europäische Kommission sie alleine gestaltet, kann von einem Ersatzinstrument, einer ‚Ersatzwirtschaftspolitik‘ gesprochen werden.“<sup>16</sup>

Etwas vereinfacht lassen sich zwei Ansätze zur Neuausrichtung der Kohäsionspolitik erkennen: eine Verknüpfung der Kohäsionspolitik erstens mit dem Europäischen Semester und zweitens mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF). Das Europäische Semester wird von der Kommission im neunten Kohäsionsbericht vom März 2024 ins Spiel gebracht. Eine diesbezügliche Mitteilung der Kommission bringt die Reformüberlegungen besonders prägnant zum Ausdruck: „Investitionen im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik sind an Bedingungen geknüpft, die sogenannten ‚grundlegenden Voraussetzungen‘. Diese unterstützen die wichtigsten Prioritäten der EU sowie die Qualität und Nachhaltigkeit der Investitionen. Die horizontalen Auswirkungen der grundlegenden Voraussetzungen ergänzen die Umsetzung länderspezifischer Reformen, die im Rahmen des Europäischen Semesters gefördert werden.“<sup>17</sup> Eine von der Kommission eingerichtete Expertengruppe hat 2024 eine zweite Variante propagiert, wie die Vergabe kohäsionspolitischer Fördermittel stärker von zuvor zu erbringenden Reformen abhän-

14 Ursula von der Leyen: Europa hat die Wahl. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029, 18.7.2024, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_en](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en) (letzter Zugriff: 13.5.2025), S. 26.

15 Vgl. zu den beiden Berichten Thomas Lämmer-Gamp et al.: Governance und Umsetzung der europäischen Strukturfonds mit Blick auf ihre Neuausrichtung nach 2027. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Berlin 2024 und Europäische Kommission: Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, Luxemburg 2024.

16 Julian Dörr: Struktur- und Regionalpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2023, Baden-Baden 2023, S. 291–296, hier: S. 295.

17 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum neunten Kohäsionsbericht {SWD(2024) 79 final}, COM(2024) 149 final, 27.3.2024, S. 6.

gig gemacht werden kann. Kernstück ist hierbei die ARF, die als nachfrageorientiertes und leistungsbezogenes Instrument im Zusammenhang mit dem als Antwort auf die COVID-19-Pandemie im Dezember 2020 verabschiedeten Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) geschaffen wurde.

Bei der sich anbahnenden Diskussion wird jedoch eine Tatsache zumeist übersehen. Bereits mit der im Jahr 2004 vorgelegten „Agenda 2007“ stellte die Kommission die Weichen, mit einer Kopplung der Kohäsionspolitik an andere Politiken ihren Einfluss auf die wirtschaftspolitische Steuerung durch einen performanzbasierten Ansatz zu erweitern.<sup>18</sup> Die EU legte in der Agenda 2007 weniger Gewicht auf den Ausgleich der Rückstände in den weniger entwickelten Regionen und bezog alle (!) Regionen in die kohäsionspolitische Förderung ein. Damit kann aktuell die performanzbasierte Ausrichtung der Kohäsionspolitik forciert werden. Bei einer Kohäsionspolitik, die sich so wie bis 2006 vor allem auf die rückständigen Regionen konzentriert, wäre die Kompetenzverschiebung zumindest erschwert.<sup>19</sup>

Die Vorschläge zu einer performanzbasierten Kohäsionspolitik müssen eingebettet werden in die aktuelle Debatte, wie die Wettbewerbsfähigkeit der EU verbessert werden kann. Eine herausgehobene Rolle spielt dabei der im September 2024 vorgelegte Bericht von Mario Draghi. Der ehemalige Präsident der Europäischen Zentralbank geht davon aus, dass die EU in der Vergangenheit mit weniger Mitgliedstaaten und weniger Vetospielern interne Integration und Kohäsion bewerkstelligen konnte. Heute könnten europäische öffentliche Güter aber nur produziert werden, wenn Aufgaben auf die europäische Ebene übertragen würden. Vertragsänderungen seien dafür nicht erforderlich.<sup>20</sup> Der Anspruch der Kohäsionspolitik sollte dabei weit über den Regionalausgleich hinausgehen: **„The EU will also have to ensure that its cohesion policy remains consistent with a push towards increasing innovation and completing the Single Market [Hervorhebung im Original].“**<sup>21</sup> Das zur wirtschaftspolitischen Koordinierung eingesetzte Europäische Semester wird von Draghi als nicht zeitgemäß eingeschätzt, es solle lediglich zur Überwachung der Fiskalpolitik dienen.<sup>22</sup> Alle übrigen für die Wettbewerbsfähigkeit relevanten Politiken, darunter auch die Kohäsionspolitik, würden **„merged into a new Competitiveness Coordination Framework [Hervorhebung im Original]“**.<sup>23</sup> Bleibt der Bericht hier noch eher unbestimmt, so spricht er sich klar für eine Anhebung des EU-Budgets aus. Dieses mache gerade einmal ungefähr 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU aus. Obendrein absorbierten die Kohäsionspolitik 30,5 Prozent und die Agrarpolitik 30,9 Prozent des MFR 2021–2027. Zufriedenstellende paneuropäische Pro-

18 Die Agenda 2007 sollte die Finanzordnung der auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten EU sicherstellen.

19 Auf die Rolle der Kohäsionspolitik im Rahmen von Rechtsstaatsverstößen wird hier aus Platzgründen nicht eingegangen.

20 Vgl. Mario Draghi: The future of European competitiveness, Part A – a competitiveness strategy for Europe, September 2024, S. 18.

21 Ebenda, S. 19.

22 Zu den Bemühungen der Kommission, das Europäische Semester als konjunkturpolitisches Instrument der europäischen Wirtschaftspolitik zu nutzen, vgl. Peter Becker: Von einer Politik der Solidarität zum europäischen Konjunkturimpuls: der funktionale Wandel der EU-Strukturfonds, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2020, Baden-Baden 2020, S. 403–416, hier S. 413.

23 Mario Draghi: The future of European competitiveness, Part B – In-depth analysis and recommendations, September 2024, S. 311.

jekte ließen sich damit nicht bewerkstelligen. Ohne Anhebung europäischer Eigenmittel sei eine hinreichende Wettbewerbsfähigkeit der EU nicht zu erlangen.<sup>24</sup>

Im Februar 2025 schlug die Kommission in einer Mitteilung zum MFR von 2028 bis 2034 vor, dass angesichts der vielfältigen Herausforderungen der EU-Haushalt kräftig erhöht werden müsse und dass Fördermittel der Union nur dann vergeben werden sollen, wenn die Mitgliedstaaten verabredete Reformleistungen vorweisen können.<sup>25</sup> Dabei bevorzugt die Kommission die Prozeduren, die in der ARF zur Anwendung gelangen. Gefordert wird: „Ein Plan mit wichtigen Reformen und Investitionen für jedes Land und mit Schwerpunkt auf unseren gemeinsamen Prioritäten, einschließlich der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Eine gestärkte Kohäsions- und Wachstumspolitik mit Schwerpunkt auf den Regionen muss in Partnerschaft mit nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften konzipiert und umgesetzt werden.“<sup>26</sup> Ausgaben der EU-Fonds dürften nicht länger im Vorhinein gebunden werden, vielmehr müsse die Ausgabenautonomie erhöht werden.<sup>27</sup> Die Kohäsionspolitik müsse „leistungsorientierter“ sein, ohne die Prinzipien von Multi-Level-Governance, geteilte Verwaltung und Partnerschaft, aufzugeben.<sup>28</sup> Die Regionen würden zwar einbezogen, die Kommission erhalte jedoch großen Einfluss auf die nationale Politik. Das Partnerschaftsprinzip solle nicht aufgegeben werden, womit die Kommission auf die im Herbst 2024 geäußerte Kritik regionaler Vertreter eingeht. Der Ausschuss der Regionen hatte im November 2024 „jegliche direkte oder indirekte Zentralisierung im Rahmen der Kohäsionspolitik“ abgelehnt.<sup>29</sup>

## Informelle Wirtschaftspolitik durch Kopplung mit dem Europäischen Semester

Nach der Finanzkrise von 2008 wurde im Jahr 2010 das Europäische Semester eingeführt, um die nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken stärker zu koordinieren. Die Kommission analysiert und bewertet seitdem jedes Jahr die nationalen Wirtschafts-, Sozial- und Haushaltspolitiken. Auf diese Weise erfolgt eine vornehmlich fiskalpolitische Steuerung durch die EU. Rechtsgrundlage für das Europäische Semester sind Art. 121 und 148 AEUV.<sup>30</sup> Im neunten Kohäsionsbericht plädiert die Kommission für einen performanzbasierten Ansatz der künftigen Kohäsionspolitik, wozu sie auf Elemente des Europäischen Semesters zurückgreifen will.

Die wirtschaftspolitische Steuerung durch die EU im Rahmen des Europäischen Semesters erfähre eine neue Qualität, wenn sie an die Vergabe von Finanzmitteln durch

24 Vgl. Draghi: The future of European competitiveness, Part A, 2024, S. 64; Draghi: The future of European competitiveness, Part B, 2024, S. 289.

25 Europäische Kommission: Der Weg zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, 2025, S. 10.

26 Ebenda, S. 16.

27 Die Kommission bemängelt, dass mit Beginn der Förderperiode 2021–2027 90 Prozent der Ausgaben durch Programme festgelegt gewesen seien. Vgl. ebenda, S. 5.

28 Vgl. ebenda, S. 11.

29 Europäischer Ausschuss der Regionen: 163. Plenartagung, 20./21. November 2024. Stellungnahme. Eine erneuerte Kohäsionspolitik nach 2027, bei der niemand zurückgelassen wird. Reaktion des AdR auf den 9. Kohäsionsbericht und den Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Zukunft der Kohäsionspolitik, COTER-VII/040, S. 1.

30 Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Das Europäische Semester im Detail, 6.2.2025, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/> (letzter Zugriff: 7.2.2025).

die Kohäsionsfonds gekoppelt würde, so wie im neunten Kohäsionsbericht skizziert. Der Bericht beschreibt die wichtigsten Entwicklungen der EU mit Bezug auf die ökonomische und soziale Kohäsion. Herausforderungen werden insbesondere auf der regionalen Ebene ausgemacht, denen vor allem durch strukturelle Anpassungen begegnet werden müsse. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen gelte es, die Kohäsionspolitik weiterzuentwickeln. Der Bericht greift weiter aus, indem er die angestrebte Verringerung der regionalen Disparitäten durch die Kohäsionspolitik mit der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung in der EU verknüpft.<sup>31</sup> Die Bewältigung neuer Wirtschaftsdynamiken und neuer Ungleichgewichte bedürften der Einbeziehung der regionalen Ebene. Die Zuteilung europäischer Fördergelder erfordere eine stärkere Orientierung an erbrachten Leistungen und Verknüpfung mit zu erbringenden Reformen. Dabei wird dem Europäischen Semester eine zentrale Rolle zugeschrieben. Disparitäten wie der Zugang zu Bildung, öffentliche Dienstleistungen, Fortschritt der Digitalisierung, Energieeffizienz sowie Forschung und Entwicklung determinierten die ökonomische Entwicklung. Auch der Arbeitsmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit seien betroffen. Investitionen der Kohäsionspolitik sollen den politischen Leitlinien der EU entsprechen und durch länderspezifische Reformen sowie das Europäische Semester unterstützt werden.<sup>32</sup> Das Europäische Semester ermögliche es, jene Faktoren zu identifizieren, die die Disparitäten begünstigten. Durch die Kopplung der Kohäsionspolitik an das Europäische Semester werden regionale Akteure auf die Ziele und vereinbarten Reformen verpflichtet, die im Rahmen der EU für bessere Ergebnisse der Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik sorgen sollen. Ungleichheiten sollen damit vermieden und die Konvergenz und Stabilität in der EU insgesamt sowie in ihren Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Die Länderberichte des Europäischen Semesters werden auch für die regionale Ebene verpflichtend gemacht.

Bei einer Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Semester würde zweierlei erreicht: Das Europäische Semester würde die Mitgliedstaaten auf nationale Reformen verpflichten, während die spezifischen Länderprogramme über die Zuteilung von kohäsionspolitischen Fördermitteln auch die Regionen zur Einhaltung der vereinbarten Ziele motivieren würden.<sup>33</sup> Auf diese Weise bildet sich eine informelle Wirtschaftspolitik heraus, bei der die Kommission ihre Kompetenzen in einem Politikfeld mit eigentlich mitgliedstaatlicher Zuständigkeit ausweiten kann.

Die Vorschläge im neunten Kohäsionsbericht erweitern den performanzbasierten Ansatz auch auf die ARF, die im Februar 2021 durch Verordnung (EU) 2021/241 gegründet wurde, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu lindern. Deren Orientierung an Meilensteinen und Zielen könne auch bei der Fortentwicklung der Kohäsionspolitik Berücksichtigung finden: „Sie wurde als neues, bedarfsorientiertes und leistungsbasiertes Instrument geschaffen, über das Mitgliedstaaten eine finanzielle Unterstützung geleistet wird, die an die Erfüllung von Etappenzielen und Zielwerten in Bezug auf Reformen und Investitionen geknüpft ist.“<sup>34</sup> Ein integrierter Ansatz, der Inves-

31 Vgl. Europäische Kommission: Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Überblick und kohäsionspolitische Erkenntnisse, Luxemburg 2024, S. 236.

32 Ebenda, S. xvii.

33 Vgl. ebenda, S. xxxvii.

34 Ebenda, S. 274.

tionen mit Reformen verbindet, böte die Gewähr für eine langfristige Reformstrategie. Die von den Mitgliedstaaten zu erstellenden Nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (NARP) könnten für eine dauerhafte Reformorientierung sorgen, wenn die Zuteilungen aus den Kohäsionsfonds auch die Regionen auf die mit den Mitgliedstaaten vereinbarten Reformmaßnahmen verpflichteten. Erst wenn auf nationaler und regionaler Ebene Ergebnisse erbracht seien, würden von der Kommission die in Aussicht gestellten Fördermittel bereitgestellt.

### **Informelle Wirtschaftspolitik durch Ausrichtung auf die Aufbau- und Resilienzfähigkeit**

Im Dezember 2020 wurde als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie der Wiederaufbauplan „NextGenerationEU“ (NGEU) verabschiedet. Kernstück ist die oben genannte ARF. Die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die EU wurde von der Erfüllung von Zielmarken in Bezug auf Reformen und Investitionen abhängig gemacht. Die ARF ist das größte Konjunkturpaket, das je aus dem Haushalt der EU finanziert wurde. Übergeordnetes Ziel ist es, die negativen ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern. Insgesamt 750 Milliarden Euro (zu Preisen von 2018) stehen für das zeitlich befristete Aufbauinstrument NGEU zur Verfügung. Die ARF verfügt über 672,5 Milliarden Euro, wovon 360 Milliarden Euro als Darlehen und 312,5 Milliarden Euro als nicht rückzahlbare Zuschüsse vergeben werden.<sup>35</sup> 77,5 Milliarden Euro werden über bereits existierende EU-Programme verausgabt. 47,5 Milliarden Euro standen über ein neu geschaffenes Programm „ReactEU“ zur Verfügung. Die Zahlungen aus den EU-Struktur- und Kohäsionsfonds der Förderperiode 2014-2020 wurden entsprechend aufgestockt. Die Finanzierung von NGEU erfolgt über den EU-Haushalt. Darüber hinaus wurde die Kommission ermächtigt, auf den Kapitalmärkten Kredite aufzunehmen. Die Schulden sollen zwischen 2028 und 2058 schrittweise beglichen werden. Um Mittel aus der ARF zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten einen NARP erstellen, in dem sie darlegen, wie die Mittel investiert werden sollen. Vor Auszahlungen im Rahmen der ARF bewertet die Kommission, ob die geforderten Ziele erreicht wurden. Für die Pläne wird vorgegeben, dass ein Mindestmaß an grünen (37 Prozent) und digitalen Zielen (20 Prozent) erreicht wird. Gleichzeitig ist darzulegen, inwieweit die Pläne den Vorgaben des Europäischen Semesters entsprechen, sich also an fiskalpolitische Vorgaben halten.

Die ARF wurde aus rechtlicher und ökonomischer Perspektive kritisiert. Die gemeinschaftliche Kreditaufnahme zur Finanzierung der ARF widerspreche dem Verschuldungsverbot nach Art. 311 AEUV.<sup>36</sup> Der Bundesrechnungshof monierte, dass keineswegs eine effiziente und wirtschaftliche Verwendung der Fördergelder gesichert sei. Außerdem werde das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit aufgeweicht. Das Vergabeverfahren

35 Vgl. Peter Becker: Ein europäischer Hamilton-Moment? Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäischen Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 17/2023, S. 7.

36 Bundesrechnungshof: Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), Bonn, 11.3.2021.

wurde als intransparent kritisiert. Das Interesse liege eher darin, schnell sichtbare Erfolge zu erzielen, als nachhaltige Veränderungen einzuleiten.<sup>37</sup>

Mit der künftigen Ausrichtung der Kohäsionspolitik beschäftigte sich eine Experten-Gruppe, die von der Kommission einberufen wurde und die im Februar 2024 ihren Abschlussbericht vorlegte. Die Gruppe machte sich dafür stark, die Kohäsionspolitik stärker an der ARF auszurichten.<sup>38</sup> Die Kohäsionspolitik solle einen stärker performanzbasierten Ansatz verfolgen. Auf diese Weise werde ein doppeltes Ergebnis erzielt: Die Vergabe von EU-Fördermitteln werde von erreichten Reformen abhängig gemacht und die ARF bekomme eine territoriale, auf Staaten und Regionen abgestellte Dimension.

Für die Expertengruppe steht fest, dass performanzbasierte Politiken eine raschere Umsetzung vereinbarter Strukturreformen gewährleisten und ihre Effizienz erhöhen. Allerdings solle der performanzbasierte Ansatz nicht in den Fehler verfallen, die Stellung der Behörden auf mitgliedstaatlicher Ebene zulasten subnationaler Akteure zu stärken. Die territoriale Dimension der Kohäsionspolitik müsse respektiert werden. Für die Kohäsionspolitik müsse ein originärer Ansatz gefunden werden, der Finanzzuwendungen von erreichten Reformen abhängig macht. Nach Ansicht der Expertengruppe könnten auf diese Weise zwei zentrale Elemente der Kohäsionspolitik bewahrt werden: „multilevel governance and stakeholder participation“.<sup>39</sup> Beide Elemente seien unverzichtbar, um lokale Befindlichkeiten und Erfordernisse angemessen zu berücksichtigen. Es wird angemerkt, dass die Entscheidungen über die Vergabe von Fördermitteln stets dezentralisiert stattzufinden habe. Vieldeutig wird verlangt, dass zwischen einer Top-down-Strategie und regionalen Entwicklungsplänen ein Ausgleich gefunden werden müsse: „By veering towards a territorially sensitive performance-based model, Cohesion Policy could complement investments with reforms to achieve development goals without diverting from its foundational objectives of promoting social and economic convergence.“<sup>40</sup> Auf jeden Fall solle die Kohäsionspolitik die „Kultur der Konditionalität“<sup>41</sup> übernehmen. Diese habe sich auszurichten an den politischen Prioritäten der EU, wie sie insbesondere seit der Schuldenkrise entwickelt worden seien. Kohäsion und Wettbewerbsfähigkeit müssten Grundprinzipien des Europäischen Semesters werden. Der performanzbasierte Ansatz der Kohäsionspolitik unterscheide sich von dem der ARF dadurch, dass er territorial ausgerichtet sei und dass er die subnationale Ebene berücksichtige.

## Steuerungsmodi und Entscheidungsverfahren in der Kohäsionspolitik

Wenn sich die künftige Kohäsionspolitik stärker performanzbasiert ausrichtet, dann sind dabei unterschiedliche Steuerungsmodi und Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen. Die Kohäsionspolitik wird, so wie es in der einschlägigen Verordnung von 2013 festgelegt ist, durch das Prinzip der Partnerschaft charakterisiert. In Art. 5 heißt es: „Für die Partnerschaftvereinbarung und für jedes Programm organisiert jeder Mitgliedstaat

37 Vgl. ebenda, S. 40. Vgl. hierzu auch Peter Becker: Ein europäischer Hamilton-Moment?, 2023, S. 12.

38 Europäische Kommission: Forging a sustainable future together, 2024, S. 38.

39 Ebenda.

40 Ebenda.

41 Ebenda. Übersetzung des Autors.



gemäß seinem institutionellen und rechtlichen Rahmen eine Partnerschaft mit den zuständigen regionalen und lokalen Stellen. Dies umfasst auch eine Partnerschaft mit folgenden Partnern: a) zuständigen städtischen und anderen Behörden, b) Wirtschafts- und Sozialpartnern, und c) relevanten Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, unter anderem Partnern des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen für die Förderung von sozialer Inklusion, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung.<sup>42</sup> Grundlage für den Prozess der Programmplanung ist das Strategiepapier des Rates, das die übergeordneten Ziele der EU festlegt. Es ist danach nicht bloß der Mitgliedstaat, der mit der EU, hier der Kommission, in Verhandlung tritt. Auch subnationale und zivilgesellschaftliche Akteure werden in den Verhandlungsprozess einbezogen. Dieser Prozess verfolgt eine Bottom-up-Logik.<sup>43</sup> Dieser Ansatz trägt dazu bei, dass die Maßnahmen an die lokalen und regionalen Bedürfnisse und Prioritäten angepasst werden.

Vereinfacht lässt sich das an der Programmplanung in Deutschland veranschaulichen: Ausgangspunkt ist der regionale Entwicklungsplan, der in Partnerschaft zu erarbeiten ist. Dieser Plan wird bei der Kommission eingereicht. Kommission und Bund koordinieren ihre Ziele. Anschließend reichen Bund und Länder bei der Kommission einen operationellen Plan ein. Dieser wird von der Kommission geprüft und angenommen. Fördermittel der EU werden bereitgestellt. Daraufhin entscheiden Ministerien des Bundes und der Länder, bei bestimmten Programmen auch die Bundesagentur für Arbeit, über zu fördernde Programme und Projekte. Nun können Anträge von Unternehmen, Institutionen oder Einzelpersonen gestellt werden, um Programme und Projekte zu finanzieren.

Charakteristisch für die Kohäsionspolitik ist, dass alle relevanten Akteure des Mehrebenensystems der EU einbezogen werden. Das hat Politikwissenschaftler dann auch dazu gebracht, das Paradigma von Multi-Level-Governance anhand der Politikprozesse im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik zu entwickeln.<sup>44</sup>

Mit dem Europäischen Semester wurde eine frühzeitige und in fester Abfolge definierte Überprüfung der nationalen Haushaltsentwürfe durch die Kommission verankert, bevor die nationalen Parlamente die Haushaltspläne beschließen. Ziel ist es, die fiskalische Stabilität und Konvergenz in der EU zu gewährleisten. Gegenüber den in der Kohäsionspolitik praktizierten Verfahren wird der klare Top-down-Ansatz des Europäischen Semesters deutlich. Von einer Beteiligung subnationaler und zivilgesellschaftli-

42 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 17. Dezember 2013, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 347, 20.12.2013, S. 320–469.

43 Vgl. Thomas Schwab: Quo vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads, Bertelsmann Stiftung: Policy Paper 2024, S. 10.

44 Vgl. u. a. Gary Marks: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, in: Alan Cafruny/Glenda Rosenthal (Hrsg.): The State of the European Community, Boulder 1993, S. 391–410; Michèle Knodt/Martin Große Hüttmann: Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden 2005, S. 223–247.

cher Akteure ist nicht die Rede. Die Verfahren sind komplex. Auch der Draghi-Bericht moniert, die Vorgehensweise sei „largely bureaucratic (mainly producing reports)“.<sup>45</sup>

Wenn an den Verfahren der Kohäsionspolitik bemängelt wird, dass diese wegen der Einbeziehung etlicher Akteure auf unterschiedlicher Ebene langwierig seien, dann trifft das für die ARF nicht zu.<sup>46</sup> Hier wird gesteuert und zwischen der Kommission einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits entschieden. Dies erleichtert ein beschleunigtes Vorgehen, aber schließt eben auch weitere Akteure aus. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Multi-Level-Governance der EU durch den Top-down-Ansatz der ARF nicht zum Tragen kommt.<sup>47</sup> Während für die Fördergelder aus den Kohäsionsfonds das Erstattungsprinzip gilt, zahlt die Kommission bei der ARF Zuschüsse erst aus, „wenn der Mitgliedstaat die zuvor verabredeten und fixierten quantitativen und qualitativen Etappen- und Endziele eines Förderprogramms nachweisen kann“.<sup>48</sup>

### Agenda 2007: Weichenstellung für eine performanzbasierte Kohäsionspolitik

Die aktuell zu beobachtenden Bemühungen der Kommission, stärker Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Wirtschaftspolitiken zu nehmen, gehen auf die Agenda 2007 zurück. Bereits 2004 forderte die Kommission im Kontext der EU-Erweiterung um zehn Mitglieder in ihrem dritten Kohäsionsbericht eine Erhöhung der Einnahmen für den EU-Haushalt und Veränderung der Förderkulisse.<sup>49</sup> Die eigentliche Neuerung bestand aber darin, dass nicht bloß rückständige oder mit besonderen Strukturanpassungsproblemen konfrontierte Regionen, sondern *sämtliche* und damit *auch wohlhabende* Regionen in der EU seit der Förderperiode 2007–2013 unterstützt werden. Die Kommission kann nunmehr allen Staaten und Regionen mit dem Entzug von Fördergeldern drohen, wenn diese vereinbarte Etappen- und Endziele nicht erreichen.

Ingeborg Tömmel hat den damaligen Strategiewechsel anschaulich beschrieben: „Die neue Strukturfondspolitik steht somit im Zeichen einer ambitionierten Strategie der Vertiefung der Integration in einem breiten Spektrum von Politikfeldern.“<sup>50</sup> Die Kommission stärkt die Einflussnahme auf Politiken, „für die sie keine oder nur unzureichende Kompetenzen hat“.<sup>51</sup> Was 2005 formuliert wurde, hat heute an Aktualität nichts verloren. Ganz im Gegenteil, prägnanter lassen sich die aktuellen Ambitionen der Kommission kaum formulieren, mittels einer performanzbasierten Kohäsionspolitik weiter Einfluss auf Politiken in nationaler Verantwortung zu nehmen. Ohne den Kurswechsel mit der Agenda 2007 könnte die Kommission heute nur auf weniger entwickelte Staaten und

45 Vgl. Draghi: The future of European competitiveness, Part B, 2024, S. 311.

46 Vgl. Francesco Corti/Matteo Pedralli/Chiara Pancotti: The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay with Cohesion Policy, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung: ZEW Discussion Paper 24-040/2024.

47 Vgl. Schwab: Quo vadis, Cohesion Policy?, 2024, S. 10.

48 Becker: Ein europäischer Hamilton-Moment?, 2023, S. 23.

49 Vgl. Heinz-Jürgen Axt: Alter Wein in neuen Schläuchen. Warum die Kommission nicht vom Ziel des Regionalausgleichs in der Strukturpolitik abgeht, in: Wolfgang Petzold/Ines Hartwig (Hrsg.): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturpolitik und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden 2005, S. 11–37.

50 Ingeborg Tömmel: Neuer Wein in alten Schläuchen? Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Strukturpolitik 2007–2013, in: Hartwig/Petzold (Hrsg.): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit, 2005, S. 57–66, hier S. 61.

51 Ebenda, S. 65.



Regionen Einfluss nehmen. Es lässt sich mithin ein langfristig angelegtes Projekt erkennen, die Politikgestaltung auch in Bereichen stärker auf die EU-Ebene zu ziehen, wo dies so von den Verträgen eigentlich nicht vorgesehen ist. Der Kommission gereicht es dabei zum Vorteil, dass sie einen starken Einfluss auf die Gestaltung von rund einem Drittel aller Ausgaben des EU-Haushalts nehmen kann. Das in der EU verankerte Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Union, Mitgliedstaaten und Regionen wird damit freilich unterhöhlt.

## Pro und Contra der performanzbasierten Kohäsionspolitik

Die Bestrebungen, die Kohäsionspolitik stärker performanzbasiert auszurichten, sind auf ein geteiltes Echo gestoßen. Dies soll exemplarisch an einigen Stellungnahmen aufgezeigt werden, die nach Vorlage des neunten Kohäsionsberichts und des darauffolgenden Kohäsionsforums im April 2024 veröffentlicht worden sind.<sup>52</sup>

In einer gemeinsamen Stellungnahme des Bundes und der Länder vom 12. Dezember 2024 sprechen sich beide Gebietseinheiten dafür aus, alle Regionen in die Förderung einzubeziehen.<sup>53</sup> Eine Ausrichtung auf die digitale, grüne und demografische Transformation sowie Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit dürfe nicht vom Ziel der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion ablenken. Dass die Kohäsionspolitik Anreize zur Umsetzung innerstaatlicher Reformen liefern soll, wird begrüßt. Eine zentralisierte Kohäsionspolitik wird abgelehnt, den Regionen soll weiterhin eine zentrale Rolle zufallen. Aus Sicht von Bund und Ländern ist die Kohäsionspolitik kein „Kriseninstrument“. <sup>54</sup> Trotz dieser – eher überschaubaren Zahl an – Gemeinsamkeiten werden im weiteren Verlauf der Stellungnahme die Unterschiede zwischen Bund und Ländern deutlich. Die bis Mai 2025 im Amt befindliche Bundesregierung unter Olaf Scholz positionierte sich darin deutlich positiver zum Ansatz der performanzbasierten Kohäsionspolitik. Zwar wurde auf begrenzte finanzielle Spielräume und die entscheidende Rolle der Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über den MFR verwiesen, doch die Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Semester wurde als „wesentliche[r] Fort-

52 Die Debatte zu diesem Thema hat erst Ende 2024 richtig Fahrt aufgenommen. In vielen Stellungnahmen wird gegen eine Tendenz zur Zentralisierung Stellung genommen. Das hat sich bei der Eröffnungsdebatte im Landtag von Nordrhein-Westfalen gezeigt, wo sich bis auf die AfD alle im Landtag vertretenen Parteien gegen eine Zentralisierung ausgesprochen haben. Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 18. Wahlperiode: 85. Sitzung, Düsseldorf, Donnerstag, 19. Dezember 2024, Plenarprotokoll 18/85, 19.12.2024, S. 63–68. Für die Regierung des Landes Baden-Württemberg war dagegen die befürchtete Zentralisierung weniger bedrohlich. Ihr geht es vor allem darum, dass die Transformationsregionen mit ihrem hohen Industrieanteil stärker berücksichtigt werden und dass der EU-Kofinanzierungssatz von 40 auf 50 Prozent angehoben wird. Vgl. Land Baden-Württemberg: Positionspapier. Gestaltung der Europäischen Kohäsionspolitik nach 2027 unter besonderer Berücksichtigung der EFRE-Förderung, 29.2.2024. Die ostdeutschen Länder betonen „die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen [...]“. Die Erreichung dieser Kernaufgaben darf nicht durch die Kopplung mit dem Europäischen Semester eingeschränkt werden.“ Siehe Ministerpräsidentenkonferenz-Ost: Regionalkonferenz der Regierungschefin und der Regierungschefs der ostdeutschen Länder am 18. Juni 2024 in der Lutherstadt Wittenberg, Beschluss TOP 5 Zukunft der Kohäsionspolitik, Punkt 7.

53 Vgl. Die Bundesregierung/Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder: Gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027, 12.12.2024, abrufbar unter: <https://www.ministerpraesident.sachsen.de/ministerpraesident/Bund-Laender-Stellungnahme-Kohaesionspolitik-der-EU-nach-2027-DE.pdf> (letzter Zugriff: 19.2.2025).

54 Ebenda, S. 4.

schritt“ gesehen: „Ein zentrales Element ist die weitere Ausrichtung der Investitionen der Europäischen Strukturfonds auf die relevanten länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters“.<sup>55</sup> Auch einer Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf die ARF stand die Bundesregierung positiv gegenüber: „Nach Auffassung der Bundesregierung sollen die Europäischen Strukturfonds in der Zukunft noch stärker Anreize zur Umsetzung von innerstaatlichen Reformen liefern, die der Umsetzung der Ziele der Kohäsionspolitik (Art. 174 AEUV) zuträglich sind. Dabei gilt es zu prüfen, welche Möglichkeiten für eine ergebnisorientierte Auszahlung der Mittel der Europäischen Strukturfonds sich bieten.“<sup>56</sup> Es geht ausdrücklich um eine „Übertragung der ARF-Governance“.<sup>57</sup> Für das Kräfteverhältnis von Bund und Ländern im Rahmen der Kohäsionspolitik hätte das erhebliche Konsequenzen: Die Kohäsionspolitik richtet sich überwiegend an Regionen. Für Strukturreformen (Arbeitsmarkt, Steuer, Green Deal, Digitalisierung, Bürokratieabbau etc.) sind aber vor allem die nationalen Regierungen verantwortlich.<sup>58</sup> Letztere würden also aufgewertet. „Regionalpolitik wird damit zur Bundespolitik. Und das ist inakzeptabel“, bekräftigte der Europa-Staatssekretär von Nordrhein-Westfalen Mark Speich bereits vor der Veröffentlichung der Stellungnahme.<sup>59</sup>

Der positiven Haltung der Bundesregierung widersprechen die Länder: „Die verpflichtende Einführung eines leistungsorientierten Ansatzes wird kritisch gesehen. Die Länder lehnen es ab, die Mittelauszahlung künftig an die Erfüllung von zentral festgelegten Reformzielen zu knüpfen, umso mehr, wenn Reformziele nicht im Zuständigkeitsbereich der Länder liegen. [...] Das gilt im Besonderen für aktuelle Überlegungen, wesentliche Mechanismen der ARF auf die Kohäsionspolitik zu übertragen.“<sup>60</sup> Überlegungen, nur noch einen einheitlichen Plan je Mitgliedstaat vorzusehen, in dem die kohäsionspolitische Förderung und die zu erfüllenden Reformen festgehalten sind, werden abgelehnt. „Die Länder betonen, dass bei Reformen des EU-Haushaltes die grundlegenden Prinzipien der Union, wie die Subsidiarität oder die begrenzte Einzelermächtigung sowie das EU-Haushaltsrecht gewahrt bleiben müssen. National verwaltete Instrumente sind den Nachweis einer größeren Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und Effizienz bisher schuldig geblieben.“<sup>61</sup> Wesentliche Elemente der ARF auf die Kohäsionspolitik zu übertragen, wird abgelehnt. Und durch das Europäische Semester dürften langfristige Planungen, so wie sie von den Regionen bisher im Rahmen des MFR für sieben Jahre angestellt wurden, nicht ausgehebelt werden. Das würde geschehen, wenn durch die Überprüfung des Europäischen Semesters Auszahlungen während des Finanzrahmens gestoppt würden.

Die kritische Sicht der Länder wird auch vom Ausschuss der Regionen geteilt. In einer Stellungnahme vom 20. und 21. November 2024 lehnt auch der Ausschuss jegliche

55 Ebenda, Teil 1: Stellungnahme der Bundesregierung zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027, S. 8.

56 Ebenda, S. 9.

57 Ebenda, S. 10.

58 Vgl. Schwab: Quo Vadis, EU Cohesion Policy?, 2024, S. 11.

59 Matthias Reiche: Neue EU-Strukturpolitik. Regionen haben Angst um EU-Gelder, 9.10.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-ausschuss-regionen-100.html> (letzter Zugriff: 27.5.2025).

60 Die Bundesregierung/Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder: Gemeinsame Stellungnahme zur Kohäsionspolitik der EU, 2024, Teil 2: Stellungnahme der deutschen Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027, S. 20.

61 Ebenda, S. 19–20.

„direkte oder indirekte Zentralisierung“ ab.<sup>62</sup> Partnerschaft und Multi-Level-Governance sind für die Vertreter der Regionen unverzichtbar. Der Ausschuss kann sich zwar einen „Übergang zu einem stärker leistungsorientierten Modell in der Kohäsionspolitik [...] vorstellen“,<sup>63</sup> etwa um Vereinfachungen zu bewirken. Bei der Bereitstellung von Fördermitteln für Strukturreformen sei dennoch „äußerste Vorsicht geboten [...], da diese Strukturreformen häufig nicht auf der Ebene der Behörden durchgeführt werden, die die Kohäsionspolitik umsetzen.“<sup>64</sup> Eine „Kopplung der Kohäsionspolitik an die europäische wirtschaftspolitische Steuerung [bedeute], nach dem Prinzip von ‚Zuckerbrot und Peitsche‘ zu verfahren.“<sup>65</sup> Wirtschaftspolitische Steuerung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Europäisches Semester) dürften „in keinem Fall dazu führen [...], dass der Zugang zu kohäsionspolitischen Mitteln verwehrt wird.“<sup>66</sup>

Da die Kohäsionspolitik starke Elemente von Multi-Level-Governance aufweist, ist es nicht überraschend, dass sich auch zivilgesellschaftliche Akteure zu Wort melden, wenn es um die Zukunft der Kohäsionspolitik geht. Hier sei stellvertretend für andere Stellungnahmen auf ein Positionspapier des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) eingegangen. Der DGB fordert eine Aufstockung der Mittel für die Kohäsionspolitik und dass alle Regionen, also auch die wohlhabenden, in die Förderung einbezogen werden. Der von der Kommission ins Gespräch gebrachte Wettbewerbsfonds dürfe nicht zulasten der Kohäsionsmittel gehen und sei ggf. über Schulden zu finanzieren. Vor allem aber: „Das Prinzip ‚Geld gegen Reformen‘, d.h. die Kopplung von EU-Fördermitteln an Strukturreformauflagen des Europäischen Semesters, lehnt der DGB ab. In der aktuellen Praxis der ARF wird die Auszahlung von EU-Mitteln abhängig von sachfremden Strukturreformauflagen aus den Bereichen Rentenpolitik, Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik gemacht, die keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Das ist undemokratisch und nicht zielführend.“<sup>67</sup>

## Reform der Kohäsionspolitik als Element eines Europäisierungsprozesses?

Es bleibt festzuhalten: Die gegenwärtigen Bemühungen um eine performanzbasierte Kohäsionspolitik zielen auf eine Europäisierung ab, so wie sie Tanja Börzel definiert hat: „Europeanization is defined as a process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy making.“<sup>68</sup> Differenziert man nach dem politikwissenschaftlichen Dreieck, dann liegt eine Europäisierung von „policy“ und „politics“ vor. Der Inhalt eines Politikfeldes („policy“) wird stärker auf die europäische Ebene verlagert. Der politische Prozess („politics“) wird ebenfalls stärker durch die auf europäischer Ebene agierenden Akteure und deren Politikmuster, hier oft Verhandlungen, geprägt. Inwieweit von einer Europäisierung von „polity“ gesprochen werden kann, ist

62 Vgl. Europäischer Ausschuss der Regionen: Stellungnahme. Eine erneuerte Kohäsionspolitik nach 2027, 2024, S. 1.

63 Ebenda, Punkt 33.

64 Ebenda, Punkt 45.

65 Ebenda, Punkt 46.

66 Ebenda, Punkt 47.

67 Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB-Position zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik, 16.9.2024, S. 3.

68 Tanja A. Börzel: Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, in: Journal of Common Market Studies 4/1999, S. 573–596, hier S. 574.

zumindest derzeit schwer zu beantworten.<sup>69</sup> Zwar erhalten politische Institutionen faktisch neue Handlungsmöglichkeiten. Ob damit aber die vertraglich definierten Zuständigkeiten auch primärrechtlich modifiziert werden, bleibt abzuwarten. Gerade darin äußert sich ja die Kompetenzaneignung ohne Vertragsänderung. Wenn man es positiv wenden will, dann erhält die EU Handlungsfähigkeit, wenn primärrechtliche Änderungen blockiert sind. Das Leitziel einer immer engeren Union hat sich auf Umwegen durchgesetzt.

Es ist kaum zu übersehen, dass mit den sich abzeichnenden Entwicklungen Tendenzen zur Zentralisierung verbunden sind. Genau genommen geht es um eine doppelte Zentralisierung: Erstens gewinnt die europäische Ebene und hier besonders die Kommission an Einfluss gegenüber der nationalen Ebene. Zweitens wird die nationale gegenüber der regionalen Ebene gestärkt. Bei Übertragung von Elementen des Europäischen Semesters, aber auch der ARF auf die Kohäsionspolitik, wird die wirtschaftspolitische Steuerung – vertraglich eine nationale Zuständigkeit – stärker europäisiert. Die Forderungen nach Reformen richten sich vornehmlich an die Mitgliedstaaten, binden aber auch die Regionen. Dass diese beklagen, Reformanforderungen erfüllen zu müssen, ohne dafür Instrumente und Zuständigkeiten zu haben, ist nachzuvollziehen. Dass derzeit von Kritikern geäußert wird, zentrale Elemente von Multi-Level-Governance könnten abgeschwächt werden, zeigt, dass die Neuausrichtung der Kohäsionspolitik gleichsam an einer Wegegabelung steht: Einerseits können der Einfluss der Regionen und das Prinzip der Partnerschaft abgeschwächt werden, andererseits kann der allseits geforderte Weg der EU zu Reformen und Wettbewerbsfähigkeit geöffnet werden. Es gäbe nicht nur Anreize für Reformen – gespeist auch durch die Finanzmittel der Kohäsionspolitik –, auch deren Überwachung würde ermöglicht.

Sollten sich die Neuerungen am Europäischen Semester orientieren, dann wäre daran zu erinnern, dass dieses vornehmlich der fiskalpolitischen Überwachung im Kontext des erweiterten Stabilitäts- und Wachstumspakts dient. Eine wirtschaftspolitische Lenkung stand bei Einführung des Semesters nicht im Fokus. Die ARF wiederum ist befristet. Es ist vorgesehen, dass die Finanzmittel bis 2026 verausgabt werden. Unübersehbar ist, dass der Regionalausgleich als Leitprinzip der Kohäsionspolitik zurückgedrängt wird. Wenn die oben zitierte Expertengruppe fordert, dass zwischen einer Top-down-Strategie und regionalen Entwicklungsplänen ein Ausgleich gefunden werden müsse, dann macht das auf die sich abzeichnenden Spannungen aufmerksam.

69 Vgl. hierzu ausführlich Heinz-Jürgen Axt/Antonio Milososki/Oliver Schwarz: Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2007, S. 136–149, hier S. 139–140.

# Deutschland als Verteidiger der EU-Werte: Intrarollenkonflikte in den EU-Türkei- Beitrittsverhandlungen in der Merkel-Ära

Yusuf Gökhan Atak\*

*This article attempts to explore how Germany's self-identification as a defender of the fundamental values of the European Union (EU) shapes its stance towards the accession negotiations between the EU and Turkey. It argues that, when defining the appropriate attitude in terms of the accession negotiations, Germany has been confronted with intra-role conflicts. While the German politicians frame their country as a defender of the fundamental values, they are divided over the appropriate policy steps to perform this role vis-à-vis Turkey. These intra-role conflicts, lead not only to domestic political debates, but also to oscillations in German foreign policy towards the accession negotiations.*

Die Präferenzen der Mitgliedstaaten waren schon immer ausschlaggebend für die Aufnahme oder Ablehnung neuer Mitglieder in die Europäische Union (EU). Die Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und der Türkei stellen in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. Von der Vergangenheit bis in die Gegenwart ist Deutschland traditionell ein wichtiger Akteur im Beitrittsprozess der Türkei gewesen. So wies etwa der ehemalige türkische Außenminister İsmail Cem in seinen Memoiren darauf hin, wie wichtig die deutsche Unterstützung für die Verleihung des Beitrittsstatus an die Türkei auf dem Gipfel von Helsinki 1999 gewesen war.<sup>1</sup> Dies deckt sich mit der These verschiedener Wissenschaftler, dass Deutschland der zentrale Akteur innerhalb der EU in Bezug auf die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sei. Die Beziehungen seien immer dann ins Stocken geraten, wenn Deutschland gegen den Beitritt der Türkei war; und Fortschritte hätten immer dann erzielt werden können, wenn deutsche Politiker den Beitritt unterstützten.<sup>2</sup>

Ohne die herausragende Stellung Deutschlands bei der Festlegung der EU-Politik gegenüber der Türkei infrage zu stellen, wird in diesem Aufsatz im Wesentlichen die Haltung Deutschlands zu den Beitrittsverhandlungen aus rollentheoretischer Sicht analysiert. Insbesondere wird untersucht, wie Deutschlands Selbstverständnis als Verfechter der Grundwerte der EU seine Haltung gegenüber der Türkei prägte. Es wird argumentiert, dass Deutschland bei der Festlegung seiner Position in Bezug auf die Beitrittsverhandlungen mit einem Intrarollenkonflikt konfrontiert ist. Während die deutschen politischen Eliten ihr Land als Verteidiger der Grundwerte sehen, sind sie uneins über die angemessenen politischen Schritte, um diese Rolle gegenüber der Türkei wahrzunehmen. Dieser Intrarollenkonflikt, der aus unterschiedlichen Auffassungen über die Anforderungen der Rolle resultiert, führt nicht nur zu innenpolitischen Debatten, sondern auch zu

\* Dr. Yusuf Gökhan Atak, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Galatasaray University, Istanbul.

1 İsmail Cem: Avrupa'nın Birliği ve Türkiye, Istanbul 2005, S. 121.

2 Für ein Beispiel siehe Gerald Knaus/Christian Altfeldisch: The Pivotal Relationship. German Doubts and the Turkish-EU Accession Process, in: Senem Aydın-Düzgit et al. (Hrsg.): Global Turkey in Europe: Political, Economic, and Foreign Policy Dimensions of Turkey's Evolving Relationship with the EU, Rom 2013, S. 59–63, hier S. 59.

einem Auf und Ab in der Haltung Deutschlands gegenüber einem EU-Beitritt der Türkei. Ausgehend von diesen Argumenten versucht der vorliegende Beitrag, nicht nur den Intrarollenkonflikt Deutschlands, sondern auch dessen Auswirkungen auf die deutsche Politik gegenüber der Türkei aufzuzeigen.

Diese Untersuchung konzentriert sich auf die Amtszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Sie evaluiert die deutsche Herangehensweise an die Beitrittsverhandlungen zwischen den Jahren 2005 und 2021. Im Zuge dieser Auswertung wurden verschiedene Primär- und Sekundärquellen herangezogen. Zunächst bilden die Äußerungen der deutschen Regierungschefin, des Bundespräsidenten und der Außenminister des jeweiligen Zeitraums einen wichtigen Teil des Datensatzes. Doch neben diesen politischen Persönlichkeiten, die Deutschland auf der internationalen Bühne vertraten, werden auch die Ansichten deutscher Politiker aus verschiedenen politischen Parteien ausgewertet, um den Intrarollenkonflikt dieses Landes besser zu verstehen. Dazu wurden die parlamentarischen Dokumente von Plenarprotokollen bis hin zu den schriftlichen Anfragen an die Bundesregierung untersucht. Andere Dokumente wie die Koalitionsvereinbarungen und Wahlprogramme der politischen Parteien sind ebenfalls Teil des Datensatzes. Nicht zuletzt wurden halbstrukturierte Interviews mit deutschen Politikern geführt. Diese Interviews dienten dazu, zu verstehen, wie Deutschlands Rollenkonzept als Verteidiger der EU-Werte seine Position gegenüber der Türkei prägte, und gleichzeitig die Wurzeln des Intrarollenkonflikts zu ergünden.

Um die Frage zu beantworten, wie Deutschlands Selbstverständnis als Verteidiger der EU-Grundwerte seine Haltung gegenüber der Türkei prägt, ist dieser Artikel in drei Teile gegliedert. Der erste Teil legt den konzeptionellen Rahmen der Studie dar und erläutert die Hauptmerkmale von Rollenkonflikten sowie die wichtigsten Debatten über dieses Konzept in der Literatur der Internationalen Beziehungen. Der anschließende Teil beschäftigt sich mit der deutschen Position gegenüber den Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und der Türkei. Der dritte Teil versucht dagegen, die Schnittpunkte zwischen dieser außenpolitischen Haltung und Deutschlands Rollenkonzept als Verteidiger der EU-Werte zu untersuchen.

### Konzeptioneller Rahmen: Besonderheiten des Rollenkonflikts

Allgemein bezeichnet ein Intrarollenkonflikt eine Form des Rollenkonflikts, die aus der Unvereinbarkeit der mit einer bestimmten Rolle verbundenen Verhaltensweisen und Erwartungen resultiert.<sup>3</sup> Er umfasst zwei Hauptdimensionen: Einerseits tritt er innerhalb der Grenzen einer bestimmten Rolle auf, andererseits betrifft er unterschiedliche Interpretationen verschiedener Akteure darüber, wie diese Rolle ausgeübt werden soll. In diesem Sinne beschreibt er eine Situation, in der Akteure das mit der Rolle verbundene angemessene Verhalten infrage stellen, nicht jedoch die Übernahme der Rolle selbst. In der Außenpolitik manifestiert sich ein Intrarollenkonflikt, wenn zwischen politischen Akteuren oder Gruppen unterschiedliche Auffassungen über die Verpflichtungen bestehen, die sich aus einer bestimmten Rolle des Staates ergeben. Wenn also

3 American Psychological Association: Intrarole conflict, 19.4.2018, abrufbar unter: <https://dictionary.apa.org/intrarole-conflict> (letzter Zugriff: 15.6.2025).



verschiedene Akteure auf der Grundlage einer einzigen Rolle unterschiedliche Maßnahmen befürworten, liegt ein Intrarollenkonflikt vor. Aus dieser Perspektive analysiert der vorliegende Beitrag die konkurrierenden Erwartungen deutscher Politiker in den EU-Türkei-Beitrittsverhandlungen, die mit der Rolle Deutschlands als Verteidiger der EU-Werte verbunden sind. Es muss jedoch betont werden, dass Rollenkonflikte nicht auf Intrarollenkonflikte reduziert werden können und dass sie verschiedene Dimensionen haben.

In den vergangenen Jahren hat sich der Rollenkonflikt von Staaten zu einem zentralen Untersuchungsgegenstand der Rollentheorie entwickelt. Wissenschaftler haben mit zahlreichen Arbeiten wichtige Beiträge zum Verständnis der verschiedenen Dimensionen dieses Konzepts geleistet. Insgesamt lässt sich argumentieren, dass es keine einheitliche Definition des Rollenkonflikts gibt, da er divergierende Phänomene umfasst. Einige Wissenschaftler haben bspw. versucht, die Folgen widersprüchlicher Rollen zu untersuchen. Dabei handelt es sich um Interrollenkonflikte, die auftreten, wenn Akteure mehrere Rollen innehaben und die mit einer Rolle verbundenen Erwartungen und Verhaltensweisen nicht mit jenen einer anderen Rolle vereinbar sind.<sup>4</sup> Marijke Breuning und Anna Pechenina z. B. versuchen die Umstände zu identifizieren, die politische Entscheidungsträger dazu zwingen, sich mit Interrollenkonflikten auseinanderzusetzen. Dabei stützen sie ihre Analyse auf die Unterscheidung zwischen Master- und Hilfsrollen, also den primären und sekundären Rollen eines Staates. Sie argumentieren dementsprechend, dass die Prominenz der Hilfsrolle ein entscheidender Schritt im Interrollenkonflikt ist, da sie je nach den Präferenzen der Entscheidungsträger entweder deren Aufgabe oder deren Anpassung verlangt.<sup>5</sup> Eine neuere Studie von Klaus Brummer zur Masterrolle von Staaten untersucht die Rolle Deutschlands als Zivilmacht. Konkret geht es ihm darum, die Gründe dafür zu identifizieren, warum Staaten gelegentlich die Verhaltenserwartungen ihrer außenpolitischen Masterrollen nicht einhalten.<sup>6</sup>

Die Literatur zu Rollenkonflikten wird durch Untersuchungen zur Rollenkonkurrenz auf nationaler Ebene erweitert. Diese Untersuchungen lehnen das Konzept des Einheitsstaates ab und betonen die Bedeutung innerstaatlicher Debatten bei der Auswahl geeigneter politischer Orientierungen. Als Koautoren mehrerer Studien zu diesem Thema haben Juliet Kaarbo und Cristian Cantir wesentliche Beiträge zu diesem Teilgebiet geleistet. In ihren Analysen der dänischen Beteiligung am Irakkrieg und des niederländischen militärischen Beitrags zur NATO-Mission in Afghanistan zeigen sie, wie Oppositionsparteien die Bereitschaft der politischen Führung zum Engagement durch die Formulierung alternativer Rollenkonzepte behindern können.<sup>7</sup>

In einer weiteren Arbeit untersuchten Cantir und Kaarbo die Frage der nationalen Rollenkonkurrenz eingehender. Mit dem Argument, dass dieses Thema in der Literatur

4 American Psychological Association: Interrole conflict, 19.4.2018, abrufbar unter: <https://dictionary.apa.org/interrole-conflict> (letzter Zugriff: 22.5.2025).

5 Marijke Breuning/Anna Pechenina: Role Dissonance in Foreign Policy: Russia, Power, and Intercountry Adoption, in: *Foreign Policy Analysis* 1/2020, S. 21–40, hier S. 21.

6 Klaus Brummer: Uncivilian Power Germany: Why States Violate their Foreign Policy Master Roles, in: *German Politics* 4/2024, S. 668–687.

7 Juliet Kaarbo/Cristian Cantir: Role conflict in recent wars: Danish and Dutch debates over Iraq and Afghanistan, in: *Cooperation and Conflict* 4/2013, S. 465–483.



weitgehend übersehen wurde, schlagen sie eine Klassifizierung vor, die auf zwei Dimensionen von Konkurrenz basiert. Vertikale Konkurrenz bezeichnet demnach den Widerstand der Öffentlichkeit gegenüber den politischen Eliten hinsichtlich angemessener Rollen, während horizontale Konkurrenz Konflikte zwischen politischen Eliten beinhaltet.<sup>8</sup> Brummer und Cameron Thies konzentrieren sich bei der Analyse der Bundesrepublik in den 1950er Jahren auf die horizontale Dimension der Rollenkonkurrenz. Ausgehend von der Annahme, dass Wahl und Konkurrenz um Rollenkonzepte in erster Linie im Parlament stattfinden, untersuchen sie, wie die damals größte Oppositionspartei SPD das von Bundeskanzler Konrad Adenauer propagierte Rollenkonzept eines „treuen Verbündeten gegenüber dem westlichen Block“ zu verändern suchte.<sup>9</sup> Im Gegensatz dazu befasst sich Keiko Hirata in ihrer Analyse der japanischen Sicherheitspolitik sowohl mit horizontaler als auch vertikaler Konkurrenz. Genauer gesagt erklärt sie, wie der öffentliche Widerstand gegen die Revision von Art. 9 der japanischen Verfassung – der den Verzicht auf Gewaltanwendung festschreibt – die Haltung der Regierung Shinzō Abes veränderte.<sup>10</sup>

Die genannten Studien zu Rollenkonflikten leisten einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Rollentheorie in der Literatur der Internationalen Beziehungen. Dennoch analysieren sie entweder Konflikte zwischen verschiedenen Rollen oder konzentrieren sich auf den innerstaatlichen Widerstand gegen die Übernahme einer Rolle. Dies weist darauf hin, dass Intrarollenkonflikte der politischen Elite in der wissenschaftlichen Literatur bislang kaum erforscht sind. Wie Thies hervorhebt, legen die meisten außenpolitischen Studien den Fokus auf Interrollenkonflikte – zulasten von Intrarollenkonflikten.<sup>11</sup> Doch ebenso wie Interrollenkonflikte die Auswahl, Bewertung oder den Verzicht außenpolitischer Entscheidungen maßgeblich beeinflussen können, trifft dies auch auf Intrarollenkonflikte zu. Wie Sebastian Harnisch betont, birgt jede Rolle in sich Konfliktpotenzial, da die Rollenerwartungen hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer Spezifität, Gemeinschaftlichkeit und damit ihrer normativen Verbindlichkeit variieren können.<sup>12</sup> Vor diesem Hintergrund zielt dieser Artikel darauf ab, die Literatur zu Rollenkonflikten zu erweitern, indem er Deutschlands Intrarollenkonflikt als Verteidiger der EU-Werte in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei analysiert.

8 Cristian Cantir/Juliet Kaarbo: Unpacking Ego in Role Theory. Vertical and Horizontal Role Contestation and Foreign Policy, in: Cristian Cantir/Juliet Kaarbo (Hrsg.): *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*, New York/London 2016, S. 1–22, hier S. 7.

9 Klaus Brummer/Cameron G. Thies: The Contested Selection of National Role Conceptions, in: *Foreign Policy Analysis* 3/2015, S. 273–293, hier S. 290.

10 Keiko Hirata: Role Theory and Japanese Security Policy, in: Cantir/Kaarbo (Hrsg.): *Domestic Role Contestation*, 2016, S. 55–71, hier S. 67.

11 Cameron Thies: Role Theory and Foreign Policy, in: *International Studies Association Compendium Project*, 2009, S. 34.

12 Sebastian Harnisch: Role theory: operationalization of key concepts, in: Sebastian Harnisch/Cornelia Frank/Hanns W. Maull (Hrsg.): *Role Theory in International Relations. Approaches and analyses*, London/New York 2011, S. 7–15, hier S. 8.

## Der deutsche Ansatz gegenüber den Beitrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Türkei

### *Merkel I: Skepsis gegenüber dem Beitrittsprozess*

Das Jahr 2005 war nicht nur durch den Beginn der Beitrittsverhandlungen zwischen der Türkei und der EU gekennzeichnet, sondern auch durch den Beginn der Ära Merkel. Die Bildung einer neuen Regierung bedeutete auch eine Änderung der deutschen Haltung gegenüber dem Beitrittsprozess der Türkei.<sup>13</sup> Unter Gerhard Schröder hatte Deutschland die Beitrittsperspektive der Türkei aktiv unterstützt.<sup>14</sup> Dies war vor allem auf eine Annäherung zwischen den Koalitionsparteien in Bezug auf die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei zurückzuführen, denn nicht nur der sozialdemokratische Bundeskanzler und seine Partei, sondern auch der grüne Außenminister Joschka Fischer hatten sich bei verschiedenen Gelegenheiten für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ausgesprochen.<sup>15</sup> Dieser unterstützende Ansatz kam mit der neuen CDU-geführten Regierung unter Merkel zum Ende.

Tatsächlich hatte sich Merkel bereits vor ihrem Amtsantritt deutlich gegen die vollständige Mitgliedschaft der Türkei ausgesprochen.<sup>16</sup> Anstelle einer Vollmitgliedschaft hatte Merkel vorgeschlagen, eine andere Art von Beziehung zwischen der Türkei und der EU zu schaffen. Dabei handelte es sich um die „privilegierte Partnerschaft“, ein von der CDU und der CSU geprägtes Konzept.<sup>17</sup> Im Kern ging es um eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU.<sup>18</sup> Dies spiegelte den Wunsch dieser politischen Parteien wider, die Möglichkeit einer Vollmitgliedschaft der Türkei zu verhindern.

Unter diesen Umständen wirkte sich der Sieg von CDU/CSU bei den Bundestagswahlen 2005 unweigerlich auf die Position Deutschlands gegenüber der Türkei aus. Dennoch ergriff die neue, christdemokratisch geführte Bundesregierung keine radikalen Maßnahmen in Bezug auf die Beitrittsverhandlungen. Merkel sprach sich zwar gegen eine Vollmitgliedschaft der Türkei aus und befürwortete stattdessen die privilegierte Partnerschaft, versuchte aber nicht, den Beitrittsprozess zu blockieren. Sie begründete dieses Vorgehen mit dem Grundsatz „pacta sunt servanda“, wonach die deutsche Außenpolitik nicht nach jedem Regierungswechsel neu aufgestellt wird.<sup>19</sup> Damit demonstrierte die neue Bundeskanzlerin ihre Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei, verzichtete aber darauf, den eingeschlagenen Weg zu torpedieren.

13 Frank Schimmelfennig: Rhetorical Entrapment in EU–Turkey Relations, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU–Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 139–156, hier S. 150.

14 Muzaffer Dartan/Hagen Lichtenberg/Ali Eliş: Vorwort, in: Muzaffer Dartan/Hagen Lichtenberg/Ali Eliş (Hrsg.): Deutsch-Türkische Verhältnisse im europäischen Kontext, Istanbul 2010, S. v–xvi, hier S. xiv.

15 Für ein Beispiel siehe Joschka Fischer: Turkey's European Perspective: The German View, in: Turkish Policy Quarterly 3/2004, S. 1–6.

16 Hanna-Lisa Hauge: FEUTURE EU 28 Country Report. Germany, Universität zu Köln: FEUTURE, März 2017, S. 5.

17 Ebenda, S. 5.

18 Can Büyükbay/Wulf Reiners: Germany's Turkey policy in troubling times: A necessary partner for Europe in an unstable region?, in: Niklas Helwig (Hrsg.): Europe's New Political Engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy, The Finnish Institute of International Affairs: FIIA Report 44/2016, S. 193–208, hier S. 200.

19 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum zehnten Jubiläum des TV-Senders „Euro D“ am 13. September 2006 in Mörfelden, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 82-1, 14.9.2006.

Indem sie für die privilegierte Partnerschaft eintrat und gleichzeitig an dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ festhielt, versuchte Merkel, eine gemeinsame Basis nicht nur zwischen ihrer Position als CDU-Vorsitzende einerseits und ihrer Position als Bundeskanzlerin andererseits, sondern auch zwischen den Koalitionsparteien zu finden.<sup>20</sup> Im Gegensatz zu CDU/CSU unterstützten prominente Persönlichkeiten der SPD wie der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier die Beitrittsperspektive der Türkei entschlossen. Steinmeier betonte bei zahlreichen Gelegenheiten, dass die Türkei einen „Anspruch auf faire Beitrittsverhandlungen“ habe.<sup>21</sup> Dies deutet darauf hin, dass es zwischen den Partnern der Großen Koalition keinen Konsens über die angemessene Antwort auf den Wunsch der Türkei nach einem EU-Beitritt gab.

Andererseits kann argumentiert werden, dass der Koalitionsvertrag als Knotenpunkt zwischen den Parteien das zentrale Dokument im Hinblick auf die Position der deutschen Regierung darstellt. Der Koalitionsvertrag von 2005 zeigte, dass Deutschland ein besonderes Interesse an der Vertiefung der gegenseitigen Beziehungen mit der Türkei und an der Anbindung des Landes an die EU hatte. Die Koalitionäre betonten darin aber auch, dass die Beitrittsverhandlungen „ein Prozess mit offenem Ende [sind], der keinen Automatismus begründet und dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt.“<sup>22</sup> In diesem Sinne spiegelt der Koalitionsvertrag die Skepsis der Christdemokraten gegenüber einem EU-Beitritt der Türkei.

Tatsächlich gelang es der Türkei während der deutschen Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 drei Verhandlungskapitel zu eröffnen, nämlich „Unternehmens- und Industriepolitik“, „Statistik“ und „Finanzkontrolle“. Trotz der deutschen Vorbehalte gab es interessanterweise bisher keine andere Ratspräsidentschaft, die diese Präsidentschaft in Bezug auf die Eröffnung von Kapiteln mit der Türkei quantitativ übertroffen hat. Zudem blockierte Deutschland trotz seiner kritischen Haltung gegenüber der Vollmitgliedschaft der Türkei die Eröffnung bestimmter Verhandlungskapitel nicht. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Haltung der deutschen Regierung von der anderer Mitgliedstaaten wie Frankreich und Zypern.

### *Merkel II: Kontinuität trotz neuer Regierungszusammensetzung*

Das zweite Merkel-Kabinet (2009–2013) stellte insofern eine Kontinuität dar, als die Regierung aus einem beitriskritischen Koalitionsführer auf der einen und einem relativ unterstützenden Koalitionspartner auf der anderen Seite bestand. Während die CDU/CSU ihre Unterstützung für eine privilegierte Partnerschaft anstelle einer Vollmitgliedschaft bekräftigte, lehnte der Koalitionspartner FDP die Beitrittsperspektive der Türkei nicht kategorisch ab. Die unterstützende Haltung der FDP lässt sich an den

20 Rosa Burç/Burak Çopur: La politique turque de l'Allemagne sous Merkel: un bilan critique, Institut français des relations internationales: Notes du Cerfa 140/2017, S. 9.

21 Für Beispiele siehe die Reden von Bundesaußenminister Steinmeier im September und November 2006 in Berlin. Siehe Auswärtiges Amt: Rede von Bundesaußenminister Steinmeier bei der Konferenz der SPD-Bundestagsfraktion am 25.9.2006 in Berlin, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/060925-europa/219578> (letzter Zugriff: 22.5.2025); Auswärtiges Amt: Rede von Bundesminister Steinmeier anlässlich der 16. Jahrestagung des Deutsch-Ungarischen Forums, Berlin, 10.11.2006, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/061110-dtunforum/219582> (letzter Zugriff: 22.5.2025).

22 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, 11.11.2005, S. 151.

Bemühungen des damaligen Außenministers Guido Westerwelle um eine Wiederbelebung der Beitrittsverhandlungen ablesen. Westerwelle kritisierte nicht nur die Versuche Frankreichs und Zyperns, die Beitrittsverhandlungen einseitig zu untergraben, sondern setzte sich auch für die Eröffnung zweier Kapitel ein, nämlich „Umwelt“ im Jahr 2009 und „Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit“ im Jahr 2010.<sup>23</sup>

Westerwelle sprach sich 2011 auch für die Öffnung des Kapitels „Wettbewerbspolitik“ aus und erklärte, er setze sich für die Öffnung einiger blockierter Kapitel ein, um dem ins Stocken geratenen Beitrittsprozess neuen Schwung zu verleihen.<sup>24</sup> Diese Schritte bedeuteten jedoch keinen umfassenden Wandel in der Position der deutschen Regierung. Der Grund hierfür liegt darin, dass CDU/CSU weiterhin ihre entschiedene Ablehnung einer Vollmitgliedschaft der Türkei zum Ausdruck brachten.<sup>25</sup> Zudem wurde im Koalitionsvertrag von 2009 festgehalten, dass es sich bei den Beitrittsverhandlungen um einen „Prozess mit offenem Ende [handelt], der keinen Automatismus begründet und dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt.“<sup>26</sup> Unter diesen Umständen wäre es fehlerhaft, Deutschland als Befürworter der Beitrittsverhandlungen während des zweiten Kabinetts Merkel zu bezeichnen, auch wenn Westerwelle einen positiven Ansatz vertrat.

Das Jahr 2013 war dennoch durch wichtige Schritte der deutschen Regierung in diesem Bereich gekennzeichnet, insbesondere im Hinblick auf Kapitel 22 „Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente“. In einem ungewöhnlichen Schritt erklärte Bundeskanzlerin Merkel im Februar 2013, dass sie die Eröffnung eines neuen Kapitels befürworte, um in den festgefahrenen Verhandlungen voranzukommen.<sup>27</sup> Dieser neue Schritt wurde von Michael Link, dem damaligen Staatsminister im Auswärtigen Amt, in der Antwort auf eine schriftliche Anfrage von Bundestagsabgeordneten näher erläutert. Er machte deutlich, dass sich die Bundesregierung für eine Wiederbelebung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei einsetze, und fügte hinzu, dass die Öffnung von Kapitel 22 von Deutschland unterstützt werde, wie Bundeskanzlerin Merkel bei ihrem Besuch in der Türkei im Februar 2013 erklärt hatte.<sup>28</sup>

In den folgenden Wochen änderte sich die deutsche Politik wieder. Insbesondere aufgrund der Gezi-Park-Proteste in Istanbul im Mai und Juni 2013 gab die deutsche Regierung ihre Unterstützung für die Eröffnung von Kapitel 22 auf und legte im Juni 2013 sogar ein Veto gegen die Eröffnung ein.<sup>29</sup> Trotz der deutschen Blockade konnte das entsprechende Kapitel mit Verzögerung im November 2013 eröffnet werden. An dieser Stelle muss jedoch betont werden, dass das deutsche Veto keinen dauerhaften Politikwechsel einläutete. Die deutsche Regierung gehörte nicht zu den Mitgliedstaaten,

23 Auswärtiges Amt: „Es schadet Europa, wenn die Türkei sich abwendet“ (Interview), 4.7.2011, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/110704-bm-welt/244202> (letzter Zugriff: 22.5.2025).

24 Ebenda.

25 CDU/CSU: Wir haben die Kraft – Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009–2013, 28.6.2009, S. 90.

26 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, 26.10.2009, S. 117.

27 Melissa Eddy: Merkel Raises Turks' Hope Of European Union Entry, in: New York Times, 24.2.2013.

28 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 21. Mai 2013 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 17/13629, 24.5.2013, S. 2.

29 Ebru Turhan: Türkiye-Almanya Ekonomik ve Siyasi İlişkilerinin Türkiye'nin AB Üyelik Süreci Bağlamında Analizi, in: Maliye Çalışmaları Dergisi 1/2016, S. 51–76, hier S. 59.

namentlich Frankreich und Zypern, die die Eröffnung bestimmter Verhandlungskapitel einseitig blockierten.

*Merkel III und IV: Verhärtung der deutschen Position und Annäherung der Koalitionspartner*

Das Jahr 2013 war auch von der Bildung einer neuen Regierung geprägt, genauer gesagt von der Rückkehr der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD. Erneut bestand die Regierung aus einem Koalitionspartner, der die Beitrittsperspektive der Türkei befürwortete,<sup>30</sup> und einem Koalitionsführer, der die Möglichkeit einer Vollmitgliedschaft ablehnte. Demnach wurden die Beitrittsverhandlungen im Koalitionsvertrag weiterhin als ein Prozess mit unbestimmtem Ausgang ohne Automatismus oder Garantie bezeichnet.<sup>31</sup> Einer der wichtigsten Grundsätze dieser Periode war eine verstärkte Unterstützung für die Öffnung der Kapitel 23 und 24, die sich im Wesentlichen mit den politischen Kriterien von Kopenhagen befassten und die von Zypern einseitig blockiert wurden. In der Tat erklärten nicht nur die Mitglieder des Kabinetts, sondern auch Bundespräsident Joachim Gauck, dass es besonders wichtig sei, sich auf die Öffnung dieser Kapitel zu konzentrieren.<sup>32</sup>

Während es Deutschland nicht gelang, den Weg für die Öffnung dieser Kapitel zu ebnen, zahlte sich seine Unterstützung für zwei andere Kapitel, nämlich „Wirtschafts- und Währungspolitik“ im Jahr 2015 und „Finanz- und Haushaltsbestimmungen“ im Jahr 2016, aus. Allerdings knüpfte die Bundesregierung die Eröffnung dieser beiden Kapitel an die Bereitschaft der Türkei, im Bereich der Migration mit der EU zusammenzuarbeiten. Es ging ihr also weniger darum, die Beitrittsperspektive der Türkei zu stärken, als eine Einigung zwischen der EU und der Türkei in diesem Bereich herbeizuführen. Merks Eintreten für die Öffnung der genannten Kapitel war daher keine Kehrtwende in der Haltung der deutschen Regierung gegenüber einem Türkeibeitritt. Es handelte sich vielmehr um eine Art Zugeständnis, mit dem die türkische Seite davon überzeugt werden sollte, die Vereinbarung vom 18. März 2016 über irreguläre Migration zu akzeptieren.

Deutschland nahm gegen Ende des dritten (2013–2018) und während des vierten (2018–2021) Kabinetts Merkel aufgrund der politischen Lage in der Türkei und der zunehmenden Spannungen in den deutsch-türkischen Beziehungen eine härtere Haltung ein. Im September 2017 erklärte die deutsche Bundeskanzlerin, dass die EU über die künftigen Beziehungen zur Türkei sowie die Fortsetzung oder den Abbruch der Verhandlungen diskutieren sollte.<sup>33</sup> Die dritte und die letzte Große Koalition der Ära Merkel zeichnete sich erstmals durch eine Übereinstimmung der Koalitionspartner in der Ablehnung des EU-Beitritts der Türkei aus. Im Gegensatz zu früheren Koalitionsvereinbarungen und in noch nie dagewesener Weise verkündete der von CDU/CSU und SPD 2018 verabschiedete Vertrag, dass Deutschland gegen die Eröffnung oder Schließung von

30 SPD: Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017, 2013, S. 108.

31 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, 14.12.2013, S. 115.

32 Der Bundespräsident: Rede an der Middle East Technical University, 28.4.2014, abrufbar unter: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/04/140428-Rede-METU-Ankara.html> (letzter Zugriff: 22.5.2025).

33 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Situation in Deutschland vor dem Deutschen Bundestag am 5. September 2017 in Berlin, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 90-2, 5.9.2017.

Verhandlungskapiteln ist.<sup>34</sup> Diese Vereinbarung zeugt von einem Wandel in der Position der SPD, die den Beitrittsverhandlungen seitdem skeptischer gegenübersteht.

Tatsächlich wurde ab 2017 in Deutschland hauptsächlich darüber diskutiert, ob die Beitrittsverhandlungen abgebrochen werden sollten oder nicht, und nicht mehr darüber, ob die Türkei der EU beitreten sollte. In diesem Zeitraum gab es keine politische Gruppe innerhalb der Regierung oder des Bundestages, die sich für eine Vollmitgliedschaft der Türkei aussprach. In dieser Hinsicht wurde die Position Deutschlands homogener. Allerdings gab es Meinungsverschiedenheiten über den angemessenen Umgang mit der Türkei. Insbesondere einige Mitglieder der SPD, wie z. B. Markus Töns, lehnten den Abbruch der Beitrittsverhandlungen mit dem Argument ab, dass dies kontraproduktiv sei.<sup>35</sup> Deutschland drängte im vierten Kabinett Merkel zwar nicht entschlossen auf den Abbruch oder die Aussetzung der Beitrittsverhandlungen. Doch wie zuvor trat es weiterhin als Mitgliedstaat auf, der sich gegen eine Vollmitgliedschaft der Türkei aussprach, dieses Mal jedoch deutlich klarer und geeinter.

## Deutschlands Intrarollenkonflikte als Verteidiger der EU-Werte

### *Deutschlands Selbstverständnis als Verteidiger der EU-Werte*

Im Vertrag über die Europäische Union (EUV) ist festgelegt, dass das Ziel der Union darin besteht, Frieden und Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, auf denen die EU beruht, zu fördern.<sup>36</sup> In den Verträgen, die in den 1950er Jahren zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) unterzeichnet wurden, fehlte ein ausdrücklicher Hinweis auf den Schutz dieser Werte. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die europäische Integration immer durch demokratische Staaten vorangebracht wurde. Kein autokratischer Staat trat den Gemeinschaften je bei.

Tatsächlich festigte sich die wertebasierte Identität der Europäischen Gemeinschaften im Laufe der Zeit und wurde schließlich auch in ihrem Primärrecht verankert. Die 1986 unterzeichnete Einheitliche Europäische Akte war der erste Vertrag, in dem die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundsätze der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit erwähnt wurde. Der Vertrag von Maastricht (1993) ging einen Schritt weiter, indem er die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Konsolidierung dieser Werte auf internationaler Ebene betonte, während der Vertrag von Amsterdam (1999) zusätzlich die Kopenhagener Kriterien in das Primärrecht der EU einführte. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) wurde schließlich die im Jahr 2000 unterzeichnete EU-Grundrechtecharta rechtsverbindlich.

34 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 7.2.2018, S. 150.

35 Zusatztagsordnungspunkt 6: Antrag der Abgeordneten Siegbert Droese, Corinna Miazga, Dr. Harald Weyel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD: EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beenden – Heranführungshilfen sofort stoppen, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 92. Sitzung, Plenarprotokoll 19/92, 4.4.2019, S. 10973–10974.

36 Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326, 26.10.2012, S. 13–45, Art. 2, 3.



Wie in diesem Prozess der Vertragsänderungen zu sehen ist, haben die Achtung und der Schutz der Grundwerte für die EU an Bedeutung gewonnen. Im Einklang mit den Vertragsbestimmungen wurden auch neue Mechanismen wie 2006 das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte und 2014 der sogenannte Rechtsstaatlichkeitsmechanismus eingerichtet. Darüber hinaus wird dem Schutz der Werte in internationalen Abkommen als Praxis der Konditionalität größere Bedeutung beigemessen. All diese Faktoren veranlassten einige Wissenschaftler dazu, die EU als einen besonderen Akteur im internationalen System zu bezeichnen. So bezeichnete Ian Manners die EU als normative Macht, indem er die Aufmerksamkeit auf die Handlungen und Fähigkeiten dieses Akteurs lenkte, seine Grundwerte weltweit zu verbreiten.<sup>37</sup> Es kann jedoch argumentiert werden, dass die Bedeutung, die die Mitgliedstaaten der normativen Identität der EU beimessen, unterschiedlich sein kann.

Die deutschen Politiker erklärten ihrerseits häufig das Engagement ihres Landes für die Förderung der Grundwerte der EU und betonten gleichzeitig die normative Identität und Pflicht der EU, diese zu schützen. Mit anderen Worten: Sie gaben der EU eine normative Agenda vor und brachten Deutschlands Unterstützung für die Politiken zum Ausdruck, die sie als Bestandteile dieser Agenda betrachteten. Die Betonung der normativen Pflicht der Union durch Deutschland zeigt sich in verschiedenen Erklärungen der Vertreter dieses Landes. So betonte der ehemalige Außenminister Heiko Maas, dass aus seiner Sicht die europäische Flagge „das Banner der freien Welt“ sei.<sup>38</sup> Auf dieser Grundlage qualifizierten die Politiker die EU als eine Akteurin, dessen Aufgabe ein ständiger Kampf für Werte wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sein sollte.<sup>39</sup> Gleichzeitig stellten sie Deutschland als Unterstützer dieser normativen Pflicht der EU dar. Maas erklärte im Juni 2020 angesichts der bevorstehenden Ratspräsidentschaft Deutschlands etwa, dass diese in den Dienst dieser Aufgabe gestellt werde.<sup>40</sup>

### *Verteidiger der EU-Werte: Deutschlands Skepsis in den Beitrittsverhandlungen*

Die deutsche Selbstkonzeptualisierung als Verteidiger der EU-Werte erwies sich auch als wichtiger Aspekt in der deutschen Position gegenüber den Beitrittsverhandlungen. In diesem Bereich hatte das besagte Rollenkonzept verschiedene Funktionen, von der Unterstützung der Eröffnung bestimmter Verhandlungskapitel bis hin zur Forderung nach Aussetzung dieser Verhandlungen. Unverändert blieb jedoch, dass Deutschland über die Jahre hinweg immer wieder die Bedeutung der politischen Kriterien von Kopenhagen für jeden Fortschritt in diesem Prozess betonte. Anders ausgedrückt: Die Achtung der Grundwerte der EU, wie sie in Art. 2 EUV niedergelegt sind, stellte eine

37 Weitere Informationen finden Sie unter Ian Manners: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 235–258, hier S. 252.

38 Auswärtiges Amt: Europa braucht das Atomabkommen mit Iran, 12.5.2019, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-bams/2217418> (letzter Zugriff: 22.5.2025).

39 Für ein Beispiel siehe Die Bundesregierung: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel bei der Verleihung des Europapreises Carlos V am 14. Oktober 2021 in Yuste, 15.10.2021, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-1968314> (letzter Zugriff: 15.6.2025).

40 Auswärtiges Amt: Rede von Außenminister Heiko Maas beim AJC Jahreskongress, 15.6.2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-ajc/2353174> (letzter Zugriff: 22.5.2025).



wichtige Dimension der deutschen Politik in den Verhandlungen zwischen der Türkei und der EU dar.

Die Bedeutung, die die Bundesregierung der Einhaltung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Beitrittsverhandlungen zwischen EU und Türkei beimisst, lässt sich in den Koalitionsvereinbarungen aller Kabinette beobachten. So wurde im Koalitionsvertrag von 2013 zwischen CDU/CSU und SPD festgehalten: „Die unbedingte Achtung der Werte, auf denen die EU fußt, wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Religions- und Meinungsfreiheit [...] sind Voraussetzung für weitere Fortschritte“.<sup>41</sup> Diese Haltung hat sich im Laufe der Zeit nicht geändert. Im Jahr 2017 erklärte der ehemalige Außenminister Sigmar Gabriel, die Türkei müsse die „europäischen Werte als eigene akzeptieren und entsprechend handeln“, wenn sie dieser Gemeinschaft beitreten wolle, die „im Kern eine Wertegemeinschaft“ sei.<sup>42</sup>

Bereits 2013 hatten Vertreter der deutschen Regierung kritisiert, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen nicht einhalte. Dies zeigte sich im Juni dieses Jahres, als Deutschland, wie oben erwähnt, aufgrund der von der türkischen Regierung während der Gezi-Park-Proteste ergriffenen Maßnahmen ein Veto gegen die Eröffnung von Kapitel 22 einlegte. Laut Tobias Winkler (Mitglied des Deutschen Bundestags, CSU) begann sich der Zustand der Demokratie in der Türkei in diesem Zeitraum zu verändern, was die Änderungen der deutschen Haltung gegenüber den Beitrittsverhandlungen erklärt.<sup>43</sup> In der Tat wurde im Bundestag über die Konsequenzen für den Beitrittsprozess viel diskutiert und die türkische Regierung kritisiert.<sup>44</sup>

In den darauffolgenden Jahren kam es jedoch zu noch hitzigeren Debatten im Bundestag und härteren Maßnahmen der deutschen Regierung. So nahm Deutschland insbesondere ab 2016 eine kritischere Haltung gegenüber dem Verhandlungsprozess mit der Begründung ein, dass sich die Türkei von den Grundwerten der EU entfernt habe. Selbst das Wahlprogramm der SPD von 2017, die dem Beitritt der Türkei traditionell positiver gegenüber gewesen war, zeigt diese Entwicklung. Dort steht: „Das Vorgehen der türkischen Regierung steht im Widerspruch zu den Werten der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die grundlegend für die europäische Wertegemeinschaft sind.“ Weiter heißt es, dass die Beitrittsverhandlungen bei Wiedereinführung der Todesstrafe nicht weitergeführt werden sollten.<sup>45</sup> Der Wandel in der Position der SPD wurde auch in der nachfolgenden Legislaturperiode vom Bundestagsabgeordneten und außenpolitischen Sprecher der SPD Nils Schmid bekräftigt, der auf den demokratischen Rückschritt in der Türkei als wesentliches Element in dieser Angelegenheit hinwies.<sup>46</sup> Bundestagsvizepräsidentin Aydan Özoğuz bekräftigte diese Ansicht, indem sie darauf hinwies, dass

41 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2013, S. 165.

42 Auswärtiges Amt: „Es braucht Veränderungen in Ankara, um zu einem neuen Anfang zu kommen“, 9.8.2017, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/170809-bm-badische-zeitung/291846> (letzter Zugriff: 22.5.2025).

43 Tobias Winkler, Interview durch Autor, 17.10.2023.

44 Helena Weise/Funda Tekin: German Narratives, Strategies and Scenarios of EU-Turkey Relations 2002–2018: Towards a Unique Partnership – Yet to be defined, in: Funda Tekin/Anke Schönlau (Hrsg.): The EU-German-Turkish Triangle: Narratives, Perceptions and Discourse of a Unique Relationship, Baden-Baden 2022, S. 79–110, hier S. 92.

45 SPD: Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, 2017, S. 100.

46 Nils Schmid, Interview durch Autor, 24.10.2023.

die Forderungen der SPD nach der Eröffnung neuer Verhandlungskapitel aufgrund der politischen Lage in der Türkei zu Ende gekommen seien.<sup>47</sup> Ralf Stegner (Mitglied des Deutschen Bundestags, SPD) vertrat seinerseits die Auffassung, dass sich die Türkei von einem demokratischen in ein autoritäres Land verwandele, was sich auf die Haltung der deutschen Regierung auswirke.<sup>48</sup>

Insbesondere ab 2017 stellte Deutschland auch die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen grundsätzlich infrage. In diesem Zusammenhang sagte Außenminister Sigmar Gabriel, dass sich die Türkei von der Demokratie abwende und daher Gespräche über eine Vollmitgliedschaft „undenkbar“ seien.<sup>49</sup> Die deutsche Bundeskanzlerin forderte ihrerseits die EU auf, eine Entscheidung über das Schicksal des Beitrittsprozesses zu treffen, die ihrer Meinung nach die Aussetzung oder den Abbruch der Verhandlungen beinhalten könnte.<sup>50</sup> Diese skeptische Haltung spiegelte sich auch im Koalitionsvertrag des letzten Merkel-Kabinetts wider. Darin wurde betont, dass die Bundesregierung angesichts der Entwicklungen in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in der Türkei dagegen sei, in den Beitrittsverhandlungen Kapitel zu eröffnen oder zu schließen.<sup>51</sup>

### *Verteidiger der EU-Werte: Deutschlands Unterstützung der Beitrittsverhandlungen*

Über die Verknüpfung der Beitrittsverhandlungen mit der Förderung der Grundwerte der EU in der Türkei war man sich unter den politischen Parteien in Deutschland jedoch nicht durchgehend einig. Es gab Stimmen, die argumentierten, dass Beitrittsverhandlungen mit der Türkei die Grundrechte in dem Land stärken würden. In diesem Rahmen gab es auch die Forderung, die Beitrittsverhandlungen als Mittel zur Verbreitung der Werte zu nutzen. Ein wichtiges Beispiel für dieses Verständnis stammt aus dem Jahr 2011, als die Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen einen Antrag im Bundestag einbrachten. In diesem forderten die deutschen Politiker die Bundesregierung auf, sich für die Abschaffung der Blockade der Verhandlungskapitel durch einzelne EU-Mitglieder einzusetzen, da die EU ihrer Ansicht nach den Beitrittsprozess wiederbeleben müsse, wenn sie ihre Grundwerte fördern wolle.<sup>52</sup>

Diese Perspektive war insbesondere im letzten Jahr des zweiten Kabinetts Merkel (2013) und im Verlauf des dritten Kabinetts Merkel (2013–2018) präsent. In der Tat wurde die Einhaltung der politischen Kriterien von Kopenhagen durch die Türkei ab 2013 häufig im Bundestag diskutiert. Auf die Fragen der Bundestagsabgeordneten nach der Haltung der Bundesregierung in dieser Angelegenheit erklärten die deutschen Politiker wiederholt, dass die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen ein Vorteil sei, um Reformen und Fortschritte in der Türkei zu fördern. So erklärte Staatsminister im Auswärtigen Amt Michael Link, dass die Bundesregierung entschlossen sei, im Rahmen der

47 Aydan Özoğuz, Interview durch Autor, 21.11.2023.

48 Ralf Stegner, Interview durch Autor, 13.11.2023.

49 Auswärtiges Amt: „Die Instrumente der Rüstungskontrolle wiederbeleben“, 7.9.2017, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/170907-bm-nordkurier/292270> (letzter Zugriff: 22.5.2025).

50 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 90-2, 2017.

51 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018, S. 100.

52 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode: Antrag: EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei wiederbeleben, Drucksache 17/5042, 16.3.2011, S. 1.

Beitrittsverhandlungen die eingeschränkte Religionsfreiheit in der Türkei durch die Öffnung des damit befassten Verhandlungskapitels, nämlich des Kapitels 23 über Justiz und Grundrechte, anzugehen.<sup>53</sup> Die Forderung nach der Eröffnung des Kapitels 23 wurde in der Folgezeit auch von zahlreichen anderen deutschen Politikern bekräftigt. Im Jahr 2016 erklärte die Bundesregierung in der Antwort auf die Anfrage eines Bundestagsabgeordneten erneut, dass sich die Bundesregierung für eine zeitnahe Eröffnung dieses Kapitels stark mache, um den Bereich der Grundrechte, einschließlich der Meinungsfreiheit, zu behandeln.<sup>54</sup>

Diese Position Deutschlands zur Öffnung von Kapitel 23 beruht im Wesentlichen auf der Vorstellung, dass die Beitrittsverhandlungen als Anker für die Förderung der Demokratie in der Türkei dienen. So betonte Staatsministerin im Auswärtigen Amt Cornelia Pieper 2013, dass nach Ansicht der Bundesregierung die Aussicht auf einen EU-Beitritt den besten Anreiz für Verfassungsreformen in der Türkei biete.<sup>55</sup> Staatsministerin im Auswärtigen Amt Maria Böhmer bekräftigte 2014 ihrerseits, dass die Regierung weiterhin der Auffassung sei, dass die Beitrittsverhandlungen ein wirksames Instrument seien, um auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Türkei einzuwirken.<sup>56</sup> Wie all diese Beispiele zeigen, gehörte das Rollenkonzept Deutschlands als Verteidiger der EU-Werte zu den Faktoren, die die Haltung dieses Landes gegenüber dem Verhandlungsprozess prägten. Es diente jedoch nicht als Element, das eine standardisierte Politik diktierte. Stattdessen wurden gemäß diesem Rollenkonzept in unterschiedlichen Situationen verschiedene Politikoptionen gefördert und/oder gewählt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Deutschland in der Ära Merkel einen dreifachen Intrarollenkonflikt als Verteidiger der EU-Werte hatte (Tabelle 1). In der Anfangsphase war die Hauptdiskussion in diesem Bereich die angemessene Reaktion auf die Forderung der Türkei nach einem EU-Beitritt. Obwohl die Türkei nicht als Beitrittskandidat betrachtet wurde, der die politischen Kriterien von Kopenhagen vollständig erfüllte, gab es unterschiedliche Auffassungen über die Verpflichtung, die sich aus dieser Situation ergab. Während einige Politiker dafür plädierten, dass die Türkei der EU nicht beitreten sollte, weil sie die genannten Kriterien nicht erfülle, betonten andere, dass der Beitrittsprozess der Türkei unterstützt werden müsse, um den Demokratisierungsprozess in der Türkei zu fördern. Der zweite Intrarollenkonflikt zeigte sich ab Mitte 2013. Deutschland unternahm nun zwei widersprüchliche Schritte in Verbindung mit seiner Rolle als Verteidiger der EU-Werte. Als Reaktion auf die wahrgenommenen Verstöße gegen die demokratischen Werte blockierte Deutschland eine Zeit lang die Eröffnung eines neuen Kapitels (22), befürwortete aber kurz darauf die Eröffnung eines Verhandlungskapitels

53 Antwort des Staatsministers Michael Link vom 22. Mai 2013, in: Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 21. Mai 2013 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 17/13629, 24.5.2013, S. 2.

54 Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage – Drucksache 18/7933. Der EU-Beitrittskandidat Türkei und die Pressefreiheit, Drucksache 18/8217, 25.4.2016, S. 10.

55 Antwort der Staatsministerin Cornelia Pieper auf die Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen (DIE LINKE) (Drucksache 17/14063), in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 249. Sitzung, Plenarprotokoll 17/249, 26.6.2013, S. 31869.

56 Antwort der Staatsministerin Dr. Maria Böhmer auf die Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen (DIE LINKE) (Drucksache 18/2831), in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, 59. Sitzung, Plenarprotokoll 18/59, 15.10.2014, S. 5477.

(23). Der dritte Intrarollenkonflikt trat vor allem in den letzten Jahren der Ära Merkel auf. Diesmal ging es um die Frage, ob die Beitrittsverhandlungen abgebrochen werden sollten oder nicht. In all diesen Debatten formulierten die deutschen Politiker diese unterschiedlichen Positionen auf der Grundlage der Grundwerte der EU. Während sie sich also über Deutschlands Rolle als Verteidiger der EU-Werte einig waren, stritten sie sich über die Ausübung dieser Rolle.

**Tabelle 1: Die Intrarollenkonflikte Deutschlands als Verteidiger der EU-Werte in verschiedenen Perioden**

Zeitraum	Rollenerwartung 1	Rollenerwartung 2
2005–2013	„Deutschland sollte sich gegen den Wunsch der Türkei nach einem EU-Beitritt stellen, da dieser die politischen Kriterien von Kopenhagen nicht erfüllt.“	„Deutschland sollte den Wunsch der Türkei, der EU beizutreten, unterstützen, um die Demokratisierung in diesem Land voranzutreiben.“
Mitte 2013–2016	„Deutschland sollte die Eröffnung eines Verhandlungskapitels (22) als Reaktion auf die Verletzung der demokratischen Werte blockieren.“	„Deutschland sollte die Eröffnung eines Verhandlungskapitels (23) unterstützen, um die Verletzung der demokratischen Werte zu verhindern.“
Mitte 2016–2021	„Deutschland sollte sich für den Abbruch der Beitrittsverhandlungen als Reaktion auf die demokratischen Rückschritte einsetzen.“	„Deutschland sollte sich für die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen einsetzen, um weitere demokratische Rückschritte zu verhindern.“

Quelle: eigene Darstellung.

**Intrarollenkonflikte als Ursache für das Hin und Her Deutschlands in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei**

Als größte wirtschaftliche und demografische Macht der EU und als ein Land, das enge Beziehungen zur Türkei unterhält, ist die Haltung Deutschlands zu den Beitrittsverhandlungen von besonderer Bedeutung für das Schicksal der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Vor diesem Hintergrund wurde in diesem Beitrag die deutsche Position in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei während der sechzehn-jährigen Amtszeit von Angela Merkel analysiert. Das Hauptziel dieser Untersuchung bestand nicht nur darin, Deutschlands Position gegenüber den Beitrittsverhandlungen zu erklären, sondern auch die Auswirkungen seiner Selbstkonzeptualisierung als Verteidiger der EU-Werte auf diese Position zu verstehen. In dieser Hinsicht beleuchtet der Aufsatz die Wahrnehmungen der deutschen politischen Elite in Bezug auf die Verbindung zwischen dem EU-Beitrittsprozess der Türkei und der Förderung der Grundwerte.

An dieser Stelle sei betont, dass diese Rolle nicht allein den deutschen Ansatz in den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei bestimmt. Vielmehr wird die deutsche Position in den Beitrittsverhandlungen von unterschiedlichen Faktoren geprägt. Dazu zählen auch alternative Rollenkonzepte Deutschlands, wie etwa sein Selbstverständnis als Handelsstaat oder sein Atlantizismus. Auch kulturelle Faktoren, regionale und inter-

ationale Entwicklungen sowie der Stand bilateraler Beziehungen können die Haltung deutscher Politiker beeinflussen. Diese Studie konzentrierte sich hingegen auf eine dieser Variablen – das deutsche Selbstverständnis als Verteidiger der EU-Werte –, ohne zu suggerieren, dass die Außenpolitik Deutschlands ausschließlich von dieser Rolle bestimmt wird. Vielmehr untersuchte sie, wie das Rollenkonzept des Verteidigers der EU-Werte und die damit verbundenen unterschiedlichen Erwartungen Deutschlands Position zu den Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und der Türkei prägen. Dabei zeigte der Beitrag konkret, welchen Einfluss die Rolle eines Mitgliedstaates als Verteidiger der EU-Werte auf dessen Ansatz im Erweiterungsprozess hat. Im weiteren Sinne veranschaulichte der Aufsatz jedoch, wie die Förderung von Werten zu konkurrierenden Interpretationen auf nationaler Ebene führen kann, was auf das Vorhandensein der Intrarollenkonflikte hindeutet.

Im Lichte der Ergebnisse des Artikels lässt sich feststellen, dass deutsche Politiker generell dazu neigen, ihre Position in Bezug auf die demokratischen Werte zu formulieren. Es gab mehrere Fälle, in denen die von Merkel geführten Regierungen die Rolle eines Verteidigers der EU-Werte übernahm. Dieses Rollenverhalten hatte jedoch unterschiedliche Konsequenzen für die Haltung Deutschlands in den Beitrittsverhandlungen. Manchmal unterstützte Deutschland die Eröffnung von Verhandlungskapiteln. In anderen Fällen führte dieses Rollenkonzept zu einer ablehnenden Haltung gegenüber den Beitrittsverhandlungen. Es ist daher nicht möglich, Deutschlands Selbstkonzeptualisierung als Verteidiger der EU-Werte als einen Faktor zu betrachten, der eine einheitliche Vorgehensweise vorschreibt. Je nach Zeit und Kontext förderte dies das Vorankommen der Beitrittsverhandlungen oder behinderte diese.

Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen über die Anforderungen des Rollenkonzepts kam es in der deutschen Politik immer wieder zu Intrarollenkonflikten. Dies führte zu einem gelegentlichen Hin und Her in der deutschen Position gegenüber einem EU-Beitritt der Türkei. Auf der Grundlage dieses Rollenkonzepts forderten die Vertreter der deutschen Regierung gelegentlich die Eröffnung eines neuen Kapitels, nämlich des Kapitels 23. Die Entscheidung des letzten Kabinetts Merkel, sich gegen die Eröffnung bzw. Schließung eines neuen Kapitels auszusprechen, war jedoch auch mit den Grundwerten der EU verbunden. Darüber hinaus stellten die deutschen Politiker entsprechend dieser Rolle gelegentlich die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen infrage, während andere für die Beibehaltung des Status quo plädierten, da dieser als Anker für die Förderung der Demokratie in der Türkei angesehen wurde.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die deutschen politischen Eliten in Bezug auf die Umsetzung der Rolle inkohärent waren. Anders ausgedrückt: Sie waren sich zwar einig, dass die Grundwerte der EU gefördert werden müssen, aber sie waren uneins über die notwendigen Schritte, die sich aus dieser Aufgabe ergeben. Da der Intrarollenkonflikt als ein Element erscheint, das zu inkonsistenten politischen Schritten führt, könnte die Lösung dieses Intrarollenkonflikts zu einem einheitlicheren Ansatz gegenüber der Türkei führen. Die Herausbildung eines gemeinsamen Verständnisses der deutschen politischen Eliten über die Anforderungen der Rolle würde zukünftig Debatten auf der nationalen Ebene und inkonsistentes außenpolitisches Verhalten auf der internationalen Ebene beseitigen.

## Systemtransformation in den USA und die Zukunft von Europas Demokratien

Daniela Schwarzer\*

*Donald Trump's second U.S. presidency marks a turning point for Europe. The United States is no longer a reliable security guarantor, trading partner, or defender of the rules-based international order. Aggressive tariff policies, growing disengagement from Europe, and democratic backsliding are undermining transatlantic relations. Geopolitical pressures, from Russia's war on Ukraine to China's growing influence worldwide and conflict escalation in the Middle East, further exacerbate Europe's vulnerabilities. With U.S. reliability in doubt, Europeans must urgently invest in their own security, diversify trade relationships, uphold the rules-based order, and bolster democratic resilience against internal and external pressures.*

Keinen Kontinent auf der Welt erschüttern die politischen Entwicklungen in den USA unter Donald Trump so wie Europa. Bereits seine erste Amtszeit (2017–2021) war von großer Unsicherheit für die Europäer und von hohem Druck geprägt, US-Interessen im transatlantischen Verhältnis deutlich stärker zu berücksichtigen. In seiner zweiten Amtszeit ist die US-Interessenpolitik noch tabuloser geworden, das Handeln der US-Administration erscheint noch chaotischer. Zudem verändert Trump – womöglich nachhaltig – das eigene Land: Er gestaltet die Wirtschaftsordnung protektionistischer, reduziert gezielt internationale Verflechtungen und dereguliert. Er schwächt die Grundpfeiler der US-Demokratie und baut den Staatsapparat ab. Auf die internationalen Folgen dieser inneren Veränderungen muss Europa konkret und schnell reagieren.

Auch als Garant der regelbasierten Weltordnung fallen die USA aus. War seine erste Amtszeit vom Rückzug aus einigen internationalen Abkommen und Organisationen geprägt, kritisiert Trump nun grundlegend zentrale Prinzipien der liberalen internationalen Ordnung. Diese Positionsänderung ist aus europäischer Sicht umso gefährlicher, als internationale Ordnungsstrukturen fragiler geworden sind: durch Russlands völkerrechtswidrigen Angriff auf die Ukraine, durch Chinas und Russlands Infragestellung der liberalen Ordnung<sup>1</sup> und perspektivisch durch die BRICS-Staaten, die westlich geprägte Institutionen wie den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank ändern oder umgehen wollen.<sup>2</sup>

Die Europäische Union (EU) trifft dies besonders, denn ihr offenes Wirtschaftsmodell braucht faire Wettbewerbsbedingungen und eine regelbasierte Handelsordnung für

---

\* Prof. Dr. Daniela Schwarzer, Mitglied des Vorstandes, Bertelsmann Stiftung; Honorarprofessorin für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin.

Der Text basiert auf den Entwicklungen bis zum 3. Juli 2025.

- 1 Universität Bremen: Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, 4.2.2022, abrufbar unter: [http://www.iwim.uni-bremen.de/files/dateien/1870\\_joint\\_declaration\\_\\_4\\_february\\_2022.pdf](http://www.iwim.uni-bremen.de/files/dateien/1870_joint_declaration__4_february_2022.pdf) (letzter Zugriff: 2.7.2025).
- 2 Katrin Kamin/Rolf J. Langhammer: From BRICS to BRICS+: Sheer More Members is not a Challenge to G7, in: The Economist's Voice 2/2023, S. 259–265.



seinen Erfolg. Die USA waren bislang der wichtigste Sicherheitsgarant, Handels- und Wertepartner. Seit Beginn von Trumps zweiter Amtszeit befindet sich die transatlantische Partnerschaft in der tiefsten Krise seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Es ist wahrscheinlich, dass dies im Rückblick als Ende einer Ära, der Zeit nach dem Kalten Krieg, bezeichnet werden wird.

## Die USA als Sicherheits- und Transformationspartner nach 1989

1989 feierte Europa mit den USA an seiner Seite das Ende des Ost-West-Konflikts. Die Transformation großer Teile des Kontinents zu westlich liberalen Demokratien schien greifbar. In den folgenden 35 Jahren waren Washington und verschiedene US-Organisationen im (Süd-)Osten Europas die größten Förderer der demokratischen Transformation, indem sie die Zivilgesellschaft und Träger der Demokratiebewegung, freie Medien, Kunst, Forschungseinrichtungen und Universitäten unterstützten.<sup>3</sup> Etwa in den Westbalkanländern, in Osteuropa sowie in der Ukraine, Georgien und Moldau war amerikanische Demokratieförderung zentral. In der post-sozialistischen Zeit standen die USA für eine starke Demokratie und offene Gesellschaft. Unter dem Dach amerikanischer Sicherheitsgarantien und finanzieller und ideeller Unterstützung trieb die EU den politischen und ökonomischen Transformations- und Integrationsprozess voran und vollzog 2004 ihre Osterweiterung.

Der Traum von der liberal-demokratischen Systemkonvergenz wich allerdings nach und nach einer zunehmend realistischen Weltsicht: Russland verschloss sich nach einer temporären Öffnungsphase nach dem Amtsantritt Wladimir Putins im Jahr 2000 Schritt für Schritt wieder. Der russische Präsident zentralisierte die Macht im Kreml und schränkte die Presse- und Meinungsfreiheit ein. Als Russland 2008 mit der Intervention in Georgien und 2014 und seit 2022 verstärkt in der Ukraine nicht nur die jeweiligen Staaten, sondern auch Grundprinzipien von Europas Sicherheitsordnung nach 1989 angriff, unterstützten die USA die Ukraine und wirkten erneut als einende Kraft, indem sie die EU-Staaten zu einer schnellen Reaktion und umfassenden Sanktionspaketen drängten. US-Präsident Joe Biden (2021–2025) verstärkte zudem 2022 die Truppenpräsenz in Europa, insbesondere in Polen, Rumänien und im Baltikum.<sup>4</sup> Es wurde erneut deutlich, dass die Europäer sich nicht selbst um ihre Sicherheit kümmern konnten, da sie die notwendigen Vorkehrungen in den Vorjahren nicht getroffen hatten, sondern sich weiter auf die USA verließen.

## Transatlantischer Schulterschluss gegenüber China

Neben den Herausforderungen durch Russland zeichnet sich seit den frühen 2000er Jahren eine zweite langfristige Herausforderung ab: China teilliberalisierte sich wirtschaftlich und wurde 2001 Mitglied der Welthandelsorganisation. Innerhalb von zehn

3 Thomas Carothers/Richard Youngs: European U.S. Democracy Support: The Limits of Convergence, Carnegie Endowment for International Peace: Policy Paper, Mai 2024, S. 4.

4 Jim Garamone: Biden Announces Changes in U.S. Force Posture in Europe, 29.6.2022, abrufbar unter: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3078087/biden-announces-changes-in-us-force-posture-in-europe/> (letzter Zugriff: 18.6.2025).



Jahren steigerte die Volksrepublik ihre Ausfuhren von 266 Milliarden US-Dollar (2001)<sup>5</sup> auf 1.898,6 Milliarden US-Dollar (2011).<sup>6</sup>

Mit der Machtübernahme Xi Jinpings ab 2012 entwickelte China systematisch einen digital-autoritären Staatskapitalismus und beanspruchte eine globale Vormachtstellung. Die Volksrepublik wurde zu einer der größten Wirtschaftsmächte: Das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg von 8,5 Billionen US-Dollar 2012 auf etwa 17,8 Billionen US-Dollar im Jahr 2023.<sup>7</sup> Chinas Exporte erreichten 2024 mit Ausfuhren in Höhe von 3,6 Billionen US-Dollar einen neuen Rekordwert.<sup>8</sup> Ausländische Direktinvestitionen gingen im selben Jahr hingegen zurück und China verzeichnete mit einem Minus von 27 Prozent den stärksten Einbruch seit 2008.<sup>9</sup>

Angesichts des wirtschaftlichen und militärischen Machtzuwachses der Volksrepublik und seines offensiv vertretenen Anspruchs nach globalem Einfluss verschob sich seit der ersten Amtszeit von Präsident Barack Obama (2009–2013) der außenpolitische Fokus der USA sukzessive in den Indopazifik. Europäische Beobachter:innen fürchteten, dass der sogenannte „Pivot to Asia“<sup>10</sup> eine schrittweise Verringerung des sicherheitspolitischen Engagements der USA in Europa mit sich bringen und Europa stärker zur Verantwortung gezogen würde. Doch letztlich blieben die USA sicherheitspolitisch ein zentraler Akteur in und für Europa, auch während Trumps erster Amtszeit. Die Vereinigten Staaten drängten die europäischen Länder jedoch zu einem realistischeren Blick auf China und die Risiken, die mit einer großen Öffnung gegenüber dem zunehmend autoritäreren Regime einhergingen. Die USA begannen 2017, das Verhältnis zu China als Systemkonflikt<sup>11</sup> zu klassifizieren, und wirkten stark darauf hin, dass europäische Staaten, insbesondere die NATO-Partner, ihre Sicherheitsrisiken durch Technologieabhängigkeiten von China beim Auf- und Ausbau kritischer Infrastruktur wie 5G-Netzen reduzierten. Ab 2019 begann auch die EU, China als „Systemrivale[n]“<sup>12</sup> zu bezeichnen und zunehmend Maßnahmen umzusetzen, die das Risiko gegenüber China reduzieren sollten.

## Die USA als verteidigungs- und außenpolitischer Unsicherheitsfaktor

In seiner zweiten Amtszeit setzt Trump andere Akzente: Wiederholt hat er die US-Sicherheitsgarantien infrage gestellt und es ist wahrscheinlich, dass die USA nur in der NATO bleiben, wenn Europa deutlich mehr für seine Sicherheit ausgibt, die Vereinigten

5 Stefan Friedrich: Chinas Aufstieg zur globalen Wirtschaftsmacht: Bedrohung oder Chancen für Asien?, Konrad-Adenauer-Stiftung: Länderbericht, August 2003, S. 2.

6 Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Peking: Wirtschaftsdaten kompakt, Stand: 1. Halbjahr 2017, abrufbar unter: <https://china.diplo.de/resource/blob/1097848/fc63ea0425e91b6e383269d6db9c7676/wirtschaftsdatenblatt-dd-data.pdf> (letzter Zugriff: 5.6.2025), S. 2.

7 World Bank: GDP (current US\$) – China, abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN> (letzter Zugriff: 18.6.2025).

8 WirtschaftsWoche: China verzeichnet Rekord im Außenhandel, 13.1.2025, abrufbar unter: <https://www.wiwo.de/politik/ausland/exporte-china-verzeichnet-rekord-im-aussenhandel/30164016.html> (letzter Zugriff: 18.6.2025).

9 Andre Joaquim: China FDI Plunges to Record Low in 2024, 17.1.2025, abrufbar unter: <https://tradingeconomics.com/china/foreign-direct-investment-yoy/news/444485> (letzter Zugriff: 18.6.2025).

10 The White House: Remarks By President Obama to the Australian Parliament, 17.11.2011, abrufbar unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (letzter Zugriff: 18.6.2025).

11 The White House: National Security Strategy of the United States of America, Dezember 2017, S. 25.

12 Europäische Kommission: EU-China – Strategische Perspektiven, JOIN(2019) 5 final, 12.3.2019, S. 1.

Staaten sich aber gleichzeitig an der sich intensivierenden europäischen Rüstungs Kooperation beteiligen können. Während Trumps erster Präsidentschaft hatten 25 EU-Staaten zwar die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit<sup>13</sup> ins Leben gerufen und einige NATO-Staaten näherten sich dem 2014 vereinbarten Ausgabenziel von 2 Prozent des BIP an. Dennoch hatten sich die EU bzw. die europäischen NATO-Staaten nicht entschieden auf ein Szenario vorbereitet, in dem Russland die europäische Sicherheitsordnung noch weiter infrage stellt und die USA sich als Sicherheitsgarant zurückziehen könnten. Mit dem jüngsten NATO-Beschluss von Den Haag, bis 2035 5 Prozent des BIP für Verteidigung aufzuwenden, reagieren die europäischen Regierungen auf die neue Sicherheitslage und unternehmen gleichzeitig den Versuch, Washington durch verstärkte Lastenteilung im Bündnis zu halten.

Für Europa bleibt dennoch ein fundamentaler Bruch. Europäische Sicherheit kann nicht mehr in gewohnter Weise transatlantisch und, wie dies bis 2022 der Fall war, integriert mit Russland gedacht werden. Die Europäer müssen ihre Sicherheit perspektivisch ohne die USA und gegen Russland gewährleisten und drei dringliche Fragen beantworten: Was passiert in Mittel- und Osteuropa, wenn US-Truppen abziehen sollten und damit die konventionelle Abschreckung der NATO gegenüber Russland nachlässt? Was passiert, wenn die USA die Ukraine noch während des laufenden Angriffs Russlands fallen lassen? Wie soll sich Europa im Falle eines Waffenstillstands und sogar Friedensschlusses zwischen Russland und der Ukraine einbringen, um die Ukraine gegenüber Russland dauerhaft abzusichern?

Bereits während seiner ersten Amtszeit erschien Trump als Unsicherheitsfaktor, sein Verhalten wurde als sprunghaft charakterisiert und war kurzfristigen Interessen verschrieben. Nun sind mögliche Verschiebungen im Verhältnis zu Russland und China weitere Unsicherheitsfaktoren: Obwohl Trump und namhafte Regierungsmitglieder immer wieder China als größte Gefahr für die USA benennen, unterstreicht der US-Präsident regelmäßig sein gutes Verhältnis zu Xi und erkennt ihn – ebenso wie Putin – immer wieder für sein Durchsetzungsvermögen und seine Führungsstärke an.<sup>14</sup> Bereits 2018 hatte Trump die Einschätzung seiner eigenen Sicherheitsbehörden zur russischen Einmischung in die US-Präsidentschaftswahlen von 2016 öffentlich infrage gestellt.<sup>15</sup>

An die Stelle enger transatlantischer Kooperation, die bislang den Umgang mit internationalen Konflikten – etwa Russlands Krieg gegen die Ukraine oder die Eskalation im Nahen und Mittleren Osten, zuletzt zwischen Iran und Israel – prägte, sind Alleingänge des US-Präsidenten getreten. Er steht regelmäßig in Kontakt zu Putin, die USA haben Russland direkte Verhandlungen zur Ukraine angeboten – ohne Einbezug der Europäer. Ein plötzlicher Rückzug der Amerikaner im Falle mangelnder Fortschritte ist denkbar. Besonders deutlich wurde Europas Isolation zuletzt auch, als die USA im Juni 2025 militärisch in den Krieg zwischen Israel und dem Iran eintraten und gezielte Luftangriffe

13 Beschluss (GASP) 2017/2315 vom 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 331, 14.12.2017, S. 57–77.

14 Jonas Wagner: Trump über Putin: „Wird er dann mein neuer bester Freund?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.5.2025; Anniek Bao/Evelyn Cheng: Trump praises President Xi, says he looks forward to 'getting along with China', 23.1.2025, abrufbar unter: <https://www.cnn.com/2025/01/24/donald-trump-says-he-like-s-china-president-xi-jinping-very-much-.html> (letzter Zugriff: 18.6.2025).

15 Bernd Riegert: Viele ungeklärte Fragen nach dem Gipfel, 16.7.2018, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/viele-ungekl%C3%A4rte-fragen-nach-dem-gipfel/a-44701922> (letzter Zugriff: 5.6.2025).

auf zentrale iranische Atomanlagen durchführten, ohne die europäischen Staaten vorab informiert zu haben.

### Wirtschaftspartner oder -gegner?

Die Wirtschaftsbeziehungen waren neben der Verteidigungsallianz NATO traditionell der zweite wichtige Pfeiler im transatlantischen Verhältnis. Mit einem Handelsvolumen von 865 Milliarden Euro waren die USA im Jahr 2024 der wichtigste Handelspartner der EU.<sup>16</sup> Trumps Priorität ist es allerdings, das seit den späten 1990er Jahren steigende Handelsdefizit<sup>17</sup> mit der EU zu reduzieren. Um der aus seiner Sicht bestehenden Benachteiligung der Vereinigten Staaten zu begegnen, verhängte er bereits 2018 Zölle von 25 Prozent auf Stahl- und 10 Prozent auf Aluminiumimporte aus der EU. Weitere Zölle gegen Autos, Computerchips und Pharmazeutika konnten damals abgewendet werden, indem die EU zusagte, Importe von Soja und Flüssiggas aus den USA zu erhöhen.

Handels skeptische und protektionistische Positionen sind in den USA schon lange nicht mehr nur einem politischen Lager zuzuordnen. Vielmehr spiegeln sie eine tieferliegende gesellschaftliche Entwicklung: Da das amerikanische Sozialsystem die negativen Folgen von Strukturwandel, Digitalisierung und internationalem Wettbewerb nur unzureichend abfedert, sind protektionistische Elemente sowohl für Republikaner als auch Demokraten zu einem festen Bestandteil der Wahlprogramme geworden. Auch deshalb implementierte Präsident Biden, der als Verfechter eines engen transatlantischen Verhältnisses galt, ab 2022 milliarden schwere Programme wie den „Inflation Reduction Act“ oder den „CHIPS and Science Act“, die auf heimische Produktion und die Absicherung amerikanischer Arbeitsplätze abzielen.

Mit der zweiten Präsidentschaft Trumps erreichte die wirtschaftliche Konfrontation ein neues Eskalationsniveau: Im März 2025 traten zunächst erneut Stahl- und Aluminiumzölle von 25 Prozent in Kraft, die im Juni auf 50 Prozent erhöht wurden.<sup>18</sup> Am 2. April 2025, dem sogenannten „Liberation Day“, erklärte Trump die „wirtschaftliche Befreiung“ Amerikas zum zentralen Ziel seiner Regierung.<sup>19</sup> Washington kündigte umfassende Zölle gegenüber allen Ländern und Ländergruppen mit Handelsüberschüssen gegenüber den USA an. Während ein allgemeiner Basiszoll von 10 Prozent auf nahezu alle Importe verhängt wurde, wurde für Europa ein Zollsatz von 20 Prozent festgelegt. Nachdem die US-Anleihemärkte mit einem historischen Renditeanstieg reagierten, wurden die Zölle zunächst für einen Zeitraum von 90 Tagen bis zum 9. Juli 2025 ausgesetzt.<sup>20</sup> Bis dahin gilt ein Basiszoll von 10 Prozent, während intensive Verhandlungen

16 Eurostat: Trade in goods with the United States in 2024, 11.3.2025, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250311-1> (letzter Zugriff: 5.6.2025).

17 United States Census Bureau: Trade in Goods with European Union, abrufbar unter: <https://www.census.gov/v/foreign-trade/balance/c0003.html#1997> (letzter Zugriff: 2.7.2025).

18 The White House: Fact Sheet: President Donald J. Trump Increases Section 232 Tariffs on Steel and Aluminum, 3.6.2025, abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/06/fact-sheet-president-donald-j-trump-increases-section-232-tariffs-on-steel-and-aluminum/> (letzter Zugriff: 18.6.2025).

19 The White House: Fact Sheet: President Donald J. Trump Declares National Emergency to Increase our Competitive Edge, Protect our Sovereignty, and Strengthen our National and Economic Security, 2.4.2025, abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/> (letzter Zugriff: 18.6.2025).

20 Ben Protess/Andrea Fuller/Joe Rennison: Trump Shifted on Tariffs After Bond Holders Got Jittery. He Held Millions Himself, in: New York Times, 18.4.2025.

gen zwischen dem US-Handelsministerium und der Europäischen Kommission stattfinden.

Auch im Technologiesektor verschärft sich die Konfrontation. Während die EU mit dem Gesetz über digitale Dienste und der KI-Verordnung ihre digitale Souveränität stärken und den Einfluss US-amerikanischer Tech-Giganten einhegen möchte, wirft die Trump-Administration Brüssel eine „anti-amerikanische Regulierungsideologie“ vor. Die EU erwägt zudem Vergeltungsmaßnahmen gegen US-Technologieunternehmen, falls die von den USA ausgesetzten pauschalen Zölle nach dem 9. Juli 2025 tatsächlich Anwendung finden sollten.

In Anbetracht der angespannten transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen sucht die EU nun verstärkt nach alternativen Wirtschaftspartnerschaften. Die Handelsgespräche mit Indien und dem südostasiatischen ASEAN-Bündnis wurden 2025 neu belebt. Das Mercosur-Abkommen, das eine der weltweit größten Freihandelszonen schaffen würde, befindet sich in der entscheidenden Abstimmungsphase, wenngleich der Widerstand zentraler Mitgliedstaaten wie Frankreich eine baldige Ratifizierung auf nationaler Ebene unwahrscheinlich macht. Auch die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten im Rahmen der „Global Gateway Initiative“ wird weiter ausgebaut, um Wirtschaftsbeziehungen zu diversifizieren und im Bereich der Rohstoffimporte einseitige Abhängigkeiten zu reduzieren. Dies ist Teil einer umfassenderen Strategie zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherheit. Diese wurde einst insbesondere mit Blick auf China – im Einklang mit den Vereinigten Staaten – entwickelt und wird nun Teil des Instrumentariums, mithilfe dessen sich die EU gegen Unberechenbarkeiten in den USA schützt.

### Ideologische Neuausrichtung: Der Kulturkampf als transatlantische Strategie

Nicht nur seine wirtschaftliche Offenheit macht Europa verwundbar. Auch die traditionelle politische Nähe zu den USA wird durch ideologische Differenzen zunehmend herausgefordert. US-Vizepräsident J. D. Vance, eine zentrale Figur der „Make America Great Again“-Bewegung (MAGA), warf im Februar 2025 auf der Münchner Sicherheitskonferenz Deutschland Einschränkungen der Meinungsfreiheit vor, sprach von Zensur durch europäische Demokratien und forderte eine Rückbesinnung Europas auf „demokratische Werte“.<sup>21</sup> Hieran zeigen sich tiefergreifende Veränderungen in der US-Außenpolitik – und das damit verbundene Risiko für die europäischen Demokratien. Vance repräsentiert eine breitere Bewegung, die eine autoritäre, illiberale Ideologie zunehmend gezielt in eine außenpolitische Strategie übersetzt und implementiert.

Ein zentrales Beispiel für diesen Paradigmenwechsel ist die Neuausrichtung des Büros für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit (engl.: Bureau of Democracy, Human Rights and Labor Affairs, DRL) im US-Außenministerium. Während diese Einrichtung über Jahrzehnte der Förderung universeller Menschenrechte und demokratischer Resilienz verpflichtet war, erfolgt nun eine Neuausrichtung auf eine MAGA-geprägte Interpretation „westlicher Werte“, die wiederum stark auf Deutschland als größte liberale Demokratie und führendes Land in Europa abzielt.<sup>22</sup> Demokratische Grundprinzipien

21 Speech by JD Vance, in: Benedikt Franke (Hrsg.): Munich Security Conference 2025. Speech by JD Vance and Selected Reactions, Hamburg 2025, S. 15–24.

22 Scott Busby/Charles O. (Cob) Blaha: How the Proposed State Department Reorganization Guts U.S. Human Rights Diplomacy, 6.6.2025, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/114200/state-department-reorganization-human-rights/> (letzter Zugriff: 2.7.2025).

werden zunehmend instrumentalisiert, um gezielt gesellschaftliche Diskurse in europäischen Demokratien zu beeinflussen. Der Begriff „Meinungsfreiheit“ etwa wird zur Legitimierung rechtspopulistischer Rhetorik benutzt und gezielt über digitale Kanäle geteilt, um auf die öffentliche Meinungsbildung im Ausland einzuwirken.

Gleichzeitig verbreiten offizielle Stellen der US-Regierung ideologische Beiträge wie etwa den Essay „The Need for Civilizational Allies in Europe“,<sup>23</sup> verfasst von einem MAGA-nahen Mitarbeiter des DRL. Seine Botschaft: Die USA sollen in Europa systematisch Allianzen mit Akteuren aufbauen, die sich offen gegen Gleichstellung, Diversität und liberale Gesellschaftskonzepte positionieren. Politiker:innen wie Viktor Orbán, die Regierungen in der Slowakei und Italien oder rechtspopulistische Oppositionsparteien wie die AfD gelten fortan als bevorzugte Partner. Befürworter:innen von Pluralismus, europäischer Integration oder einer regelbasierten internationalen Ordnung werden hingegen als Gegner markiert.

Die wachsende transatlantische Vernetzung rechter Bewegungen zeigt sich an der zunehmenden Bedeutung der „Conservative Political Action Conference“ (CPAC), die in den 1970er Jahren in den USA als Plattform für amerikanische Konservative gegründet wurde und inzwischen zu einem internationalen Vernetzungstreffen avanciert ist. Nicht nur treten europäische Rechtsaußenpolitiker:innen regelmäßig bei der US-Konferenz auf, sie wird inzwischen gezielt europäisiert.

So fand im Mai 2025 bereits zum vierten Mal die „CPAC Hungary“ unter der De-facto-Schirmherrschaft von Orbán statt. Nur wenige Tage vor der zweiten Runde der polnischen Präsidentschaftswahl folgte Ende Mai 2025 das Debüt der „CPAC Poland“. Als prominente Vertreterin der amerikanischen Rechten war US-Heimatschutzministerin Kristi Noem zu Gast und forderte die polnischen Wähler:innen auf, den rechtsnationalistischen Kandidaten Karol Nawrocki, der als Bewunderer Trumps gilt, zu wählen.<sup>24</sup> Nawrocki gewann die Wahl mit einem knappen Vorsprung und getragen von einem programmatisch und rhetorisch an Trump und die MAGA-Bewegung angelehnten Wahlkampf.

Diese Entwicklungen sind keine marginale Begleiterscheinung innenpolitischer Polarisierung in den USA, sondern ein gezielter Versuch, die ideologische Grundlage der transatlantischen Partnerschaft neu zu definieren – und die klassische Demokratieförderung zum Instrument eines autoritären Kulturkampfes zu transformieren. Die Implikationen für Europa sind tiefgreifend: Die normative Basis liberaler Demokratien wird von der ehemals stärksten Demokratie infrage gestellt. Pluralistische Ordnungen geraten unter Legitimationsdruck. Auch das europäische Wirtschaftsmodell – geprägt von Rechtsstaatlichkeit, sozialer Marktwirtschaft und regelbasierter Globalisierung – wird durch die ideologische Polarisierung und nationale Interessenpolitik der USA strategisch herausgefordert. Die gegenwärtige ideologische Konfrontation ist real. Europa muss die Tragweite dieser Entwicklung erkennen und mit strategischer Klarheit und politischem Willen antworten.

23 Samuel Samson: The Need for Civilizational Allies in Europe, 27.5.2025, abrufbar unter: <https://stat-ecept.substack.com/p/the-need-for-civilizational-allies-in-europe> (letzter Zugriff: 5.6.2025).

24 Alicja Ptak: Trump security secretary Noem endorses Polish conservative presidential candidate at CPAC Poland, 27.5.2025, abrufbar unter: <https://notesfrompoland.com/2025/05/27/trump-security-secretary-noe-m-endorses-polish-conservative-presidential-candidate-at-cpac-poland/> (letzter Zugriff: 18.6.2025).

## Europäische Handlungsoptionen

Natürlich besteht die Chance, dass die Demokraten bei den Midterm-Wahlen im November 2026 das Repräsentantenhaus zurückgewinnen. Damit könnten sie zentrale Vorhaben Trumps blockieren und eine institutionelle Gegenmacht wiederherstellen. Auch könnte 2028 eine Person ins Präsidentenamt gewählt werden, die die USA zu ihren demokratischen Grundwerten zurückführt und es ermöglicht, die USA wieder als verlässlichen Partner im internationalen System zu etablieren. Doch darauf zu hoffen, dass künftige Wahlen die alte transatlantische Ordnung wiederherstellen, wäre ein schwerwiegender strategischer Fehler. Die aktuelle Belastungsprobe unterscheidet sich grundlegend von früheren Phasen transatlantischer Spannungen. Viele der tektonischen Verschiebungen in der amerikanischen Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik – von der Industriepolitik über die Sicherheitsarchitektur bis hin zum Umgang mit China – werden die Präsidentschaft Donald Trumps überdauern.

Europa sollte daher in seinem eigenen Interesse einen souveränen, langfristigen Ansatz für Sicherheit, Demokratie und globale Handlungsfähigkeit entwickeln.

Nach innen hin müssen die Mitgliedstaaten der EU und ihre Partner wie das Vereinigte Königreich, Norwegen, die Schweiz und auch die Beitrittskandidaten sicherstellen, dass der Druck, der aus den USA unter Trump kommt, nicht zu innerer Polarisierung, gesellschaftlicher Fragmentierung und struktureller Instabilität führt. Die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und die Erarbeitung größerer technologischer und digitaler Souveränität sollten in Europa hoch priorisiert werden. Der Aufbau eigener digitaler Infrastrukturen, Plattformen und Regulierungsmechanismen ist zentral, um externe Einflussnahme zu begrenzen. Gleiches gilt für Maßnahmen, die die Resilienz von Demokratien stärken, etwa Investitionen in politische Bildung, Medienkompetenz, unabhängigen Journalismus und zivilgesellschaftliche Strukturen. Begleitende europäische Maßnahmen etwa im Kampf gegen Desinformation und in der Abwehr anderer hybrider Angriffe sind sinnvoll.

Auch nach außen hin sollte Europa gerade jetzt Stärke beweisen. Dies betrifft nicht nur Fragen der Wirtschaftsbeziehungen und der Sicherheit und Verteidigung. Jetzt ist auch der Moment, in dem Europa Einheit, Ehrgeiz und strategische Reife in der Stärkung der liberalen Demokratie in seinem auswärtigen Handeln demonstrieren muss. Eine Neubestimmung der Beziehungen zu den USA ist dabei erforderlich. Wo möglich, sollte sie auf Basis geteilter liberal-demokratischer Normen basieren. Das bedeutet, dass während Trumps zweiter Amtszeit Beziehungen zu subnationalen Akteuren, etwa Gouverneur:innen oder auch Bürgermeister:innen größerer Städte, gestärkt werden sollten. Europa sollte zudem seine Beziehungen mit gleichgesinnten Partnern innerhalb und außerhalb des Kontinents ausbauen, um den Erhalt offener, pluralistischer Gesellschaften global zu unterstützen.

Europa kann einen Teil des Vakuums füllen, das der Rückzug der USA aus internationalen Ordnungsstrukturen und bilateralen Beziehungen hinterlässt. Damit das gelingt, muss es die Führung bei der Verteidigung der liberalen Demokratie übernehmen, die Reform des Multilateralismus etwa in Zusammenarbeit mit Partnern wie Japan unterstützen und ihn dadurch stärken, in seine eigene Sicherheitsarchitektur investieren und Allianzen mit gleichgesinnten Demokratien festigen. Europa steht damit aktuell nicht nur vor vielen Herausforderungen, sondern auch vor einer Chance.



## LITERATUR

### Wissenschaftliche Beiträge zum Krisenverständnis in der Europaforschung

Darius Ribbe\*

Die Europäische Union (EU) befindet sich nach einer dominanten politikwissenschaftlichen Lesart seit etwa Mitte der 2000er Jahre in einer anhaltenden Polykrise – einer Situation, in der sich mehrere Krisenlagen gleichzeitig und simultan verstärken und zu Unsicherheiten in der Bevölkerung führen.<sup>1</sup> In jüngster Zeit liefern die COVID-19-Pandemie, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, das unter „Trumpismus“ leidende transatlantische Verhältnis,<sup>2</sup> die demokratische Regression in europäischen Mitgliedstaaten und weitere (trans-)nationale und europäische Krisen exogene und endogene Schocks, die die europäische Polity und die europäische Integration immer wieder in ihren Grundfesten erschüttern und auf eine Krisenbewältigungs- oder Krisenumgangsstrategie drängen. Im Frühjahr 2025 sprach Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit Blick auf neue Bedrohungen von „[n]eue[n] Gegebenheiten“<sup>3</sup>, Kommissionsvizepräsidentin Roxana Minzatu führte zur Verteidigungsbereitschaft und Krisenresilienz aus, dass es u. a. darum gehe, Krisen zu verstehen, zu analysieren und zu managen.<sup>4</sup>

Zwei Monographien und ein Handbuch, welche während der aktuellen Phase der europäischen Polykrise erschienen sind, leis-

Lucas Schramm: *Crises of European Integration. Joining Together or Falling Apart?*, Palgrave Macmillan: Cham 2024, ISBN: 978-3-031-54747-8; 303 Seiten, 139,09 € oder 106,99 € als E-Book.

Brigid Laffan/Stefan Telle: *The EU's Response to Brexit. United and Effective*, Palgrave Macmillan: Cham 2023, ISBN: 978-3-031-26262-3; 285 Seiten, 139,09 € oder 106,99 € als E-Book.

Marianne Riddervold/Jarle Trondal/Akasemi Newsome (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Palgrave Macmillan: Cham 2021, ISBN: 978-3-030-51790-8; 796 Seiten, 320,99 € oder 245,03 € als E-Book.

ten einen wichtigen Teil für unser akademisches Verständnis vergangener und aktueller Krisen, aus denen wir viel über die EU und ihre Integration in Momenten großer Unsicherheit und politischer Zerreißproben lernen können. *Lucas Schramm* sowie *Brigid Laffan* und *Stefan Telle* ergänzen die bereits existierende Vielzahl an Krisenanalysen durch einen historisch-institutionalistischen und neofunktionalistischen Blick auf acht große Krisen des Integrationsprojekts (Schramm) und eine detaillierte Analyse der Brexit-Strategie der EU-Institutionen (Laffan und Telle). *Marianne Riddervold, Jarle*

\* Darius Ribbe, Lehrkraft für besondere Aufgaben in der Arbeitsgruppe „Vergleichende Analyse politischer Systeme und/oder vergleichende Politikfeldanalyse“, Institut für Sozialwissenschaften, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

- 1 Francesco Nicoli/Jonathan Zeitlin: Introduction: escaping the politics trap? EU integration pathways beyond the polycrisis, in: *Journal of European Public Policy* 10/2024, S. 3011–3035, hier S. 3011.
- 2 Michael Kimmage: The World Trump Wants. American Power in the New Age of Nationalism, in: *Foreign Affairs*, März/April 2025, S. 8–21, hier S. 8.
- 3 Ursula von der Leyen, in: Europäische Kommission: EU-Strategie für eine krisenfeste Union – sich abzeichnende Bedrohungen und Krisen verhindern und darauf reagieren, Pressemitteilung, IP/25/856, 26.3.2025.
- 4 Roxana Minzatu, in: Europäische Kommission: Press Remarks by Executive Vice-President Minzatu and Commissioner Lahbib on the EU Preparedness Union Strategy, Pressemitteilung, SPEECH/25/891, 26.3.2025.



Trondal und Akasemi Newsome führen in ihrem Sammelband eine Vielzahl namhafter Autor:innen zusammen und legen so ein umfangreiches Nachschlagewerk für den Einstieg in und als Ergänzung für politikwissenschaftliche Krisenanalysen vor. In dieser Buchbesprechung nehme ich das Buch von Lucas Schramm als Referenzwerk und ergänze an angebrachten Stellen durch Vertiefungen aus dem Werk zum Brexit von Laffan und Telle und durch Einwürfe aus dem Handbuch von Riddervold und Kolleg:innen.

### *Der Krisenbegriff – endogene Krisen oder doch „nur“ Turbulenzen?*

Eine einheitliche Definition des Krisenbegriffs gibt es nicht; vielmehr nähern sich ihm Politikwissenschaftler:innen aus verschiedensten Perspektiven. Schramm legt dies übersichtlich in Form einer Tabelle ergänzend zu seinen definitorischen Abgrenzungen dar.<sup>5</sup> Für seine eigene Analyse definiert er Krisen als Phänomene, die von politischen Eliten (Akteur:innen und Zeitzeug:innen) als bedrohlich empfunden und von wissenschaftlichen Expert:innen als Krise anerkannt wurden. Außerdem haben sie durch ihren Umfang und die Zahl der Betroffenen (Staaten, Institutionen, Personen) einen „konstitutionellen Charakter“.<sup>6</sup>

Der Krisenbegriff, den die Herausgeber:innen des Handbuchs zugrunde legen, ist weiter. Riddervold et al. lehnen sich stärker an bekannte Konzepte wie die der „existenziellen Bedrohung politischer Ordnung“ oder der Klassifikation durch „Bedrohung, Dringlichkeit und Unsicherheit“ an.

Sie grenzen ihren Krisenbegriff von „Turbulenzen“ ab, die sie als reguläre endogene und konstitutionelle Elemente von Organisationen auffassen.<sup>7</sup> Anders als Schramm, der endogene und exogene Phänomene unter dem Krisenbegriff fasst, betrachten sie Krisen als rein exogen. Das theoretische Konstrukt Schramms lässt sich daher nicht ohne Weiteres auf die Ausführungen in Riddervold et al. übertragen, ohne die dort am Rande behandelten Turbulenzen nicht nur als bloße Begleiterscheinung europäischer Krisen, sondern als Teil dieser zu lesen.

### *Neue Definitionen bekannter Konzepte*

Schramm kritisiert auf Basis seiner Analyse drei vorherrschende Ansätze, um Krisen und ihre Folgen für die EU zu systematisieren: den institutionalistischen und legalistischen Ansatz, die ausschließlich integrationsfokussierte Lesart von „mehr“ oder „weniger“ europäischer Integration und letztlich Ansätze, die von guten, produktiven Krisen sprechen im Gegensatz zu schlechten, gescheiterten oder unproduktiven.<sup>8</sup> Demgegenüber entwirft er eine eigene politische Lesart von Krisen und studiert ihre Entstehung und ihre Folgen für die europäische Integration als „konstitutionelle Momente“ – nach Bruce Ackerman außergewöhnliche politische Situationen, die sich vom politischen Alltag unterscheiden, sich im kollektiven Gedächtnis niederschlagen und zu wichtigen Grundentscheidungen führen.<sup>9</sup>

Die Bezeichnung von Krisen als konstitutionelle Momente wird auch in den anderen Publikationen aufgegriffen. Bei Laffan und Telle geschieht dies in Form eines Juncker-

5 Lucas Schramm: Crises of European Integration. Joining Together or Falling Apart?, Cham 2024, S. 40–47.

6 Ebenda, S. 48.

7 Marianne Riddervold/Jarle Trondal/Akasemi Newsome: European Union Crisis: An Introduction, in: Dies. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, Cham 2021, S. 7.

8 Ebenda, S. 50.

9 Bruce Ackerman: Constitutional Politics/Constitutional Law, in: Yale Law Journal 3/1989, S. 453–547, hier S. 546; Ewald Grothe/Arthur Schlegelmilch (Hrsg.): Constitutional Moments. Erträge des Symposiums des Dimitris-Tsatos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften, des Instituts für Geschichte und Biographie und des Archivs des Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit am 13. und 14. April 2018 an der FernUniversität in Hagen, Berlin 2020.

Zitats zum Brexit im Vorwort, das ihn als „konstitutioneller und sogar existenzieller Moment, in dem das Herz und die Seele der EU auf dem Spiel stehen“<sup>10</sup>, bezeichnet. Im Handbuch von Riddervold et al. bewertet *Anne Elizabeth Stie* den Maastrichter Vertrag als konstitutionellen Moment, ohne dies jedoch weiter zu diskutieren.<sup>11</sup>

Schramm grenzt sich bewusst von der supranational geprägten normativen Bewertung eines integrationsfreundlichen wissenschaftlichen Betrachtungswinkels ab und bietet ein Analyseschema anhand von vier Kategorien, nach denen die Krisenergebnisse und -reaktionen klassifiziert werden können: Transformation und Regression (starke Veränderungen) sowie Adaption und Stagnation (kleine Veränderungen).<sup>12</sup> Spannend ist, wie die Autor:innen des Sammelbandes bereits drei Jahre vor dem Erscheinen von Schramms Werk mit diesen Begriffen umgegangen sind. *Frank Schimmelfennig* (in Riddervold et al.) nutzt Stagnation in Abgrenzung zu Krisen („stagnation rather than crisis“<sup>13</sup>), um die „Krise [oder eher Stagnation?] des leeren Stuhls“ zu beschreiben. *Arne Niemann* (in Riddervold et al.) beschreibt den von ihm dargestellten Neofunktionalismus als wandlungsfähig und ebenso „transformativ“<sup>14</sup> wie Schramm die Krisen(-reaktionen).

Im Weiteren erklärt Schramm die Unterschiede in den Krisenfolgen anhand der Entstehung der Krise (endogen oder exogen), deren Management und ihrer Auflösung.<sup>15</sup> Dabei nutzt er verschiedene theoretische Blickwinkel: den historischen Institutionalismus (exogene vs. endogene Krisen), den

Neofunktionalismus (Interdependenzen und funktionale Erwartungen und Druck beim Krisenmanagement) und den liberalen Intergouvernementalismus mit Fokus auf das deutsch-französische Tandem, welches wichtige Ressourcen bereitstellen und die Agenda und Kompromissfindung wesentlich beeinflussen könne.<sup>16</sup> Die unterschiedlichen Kombinationen von Krisentypus, Interdependenzen zwischen den Mitgliedstaaten und deutsch-französischer Führung würden dann die jeweiligen Krisenergebnisse beeinflussen. Der Autor präsentiert acht historische Fallstudien: das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und des Verfassungsvertrags (Stagnation), die Krise des leeren Stuhls und die britische Budgetfrage (Adaption), das Ende des Kalten Kriegs und die Euro-Krise (Transformation) sowie die Ölkrise und die Migrationskrise (Regression). Durch seine Fallstudien belegt Schramm den Mehrwert seiner Ergebnis-Klassifikation und validiert sie in einem zusammenführenden Vergleich. Seine Theoriekonstruktion sollte in Zukunft durch weitere Betrachtungen untypischer (Grenz-)Fälle weiter validiert werden. Zugleich zeigt er bereits, dass die Typologisierung auch auf andere Krisen wie den Brexit anwendbar ist.<sup>17</sup>

#### *Intergouvernementale Krisenakteure – kein Platz für das Europäische Parlament?*

Schramm fokussiert sich in seiner Betrachtung auf die Mitgliedstaaten und ihre Staats- und Regierungschef:innen im Europäischen Rat. Die Argumente zu dessen besonderer Rolle in Krisensituationen sind stark – von ihm selbst an anderer Stelle noch ausführli-

10 Brigid Laffan/Stefan Telle: The EU's Response to Brexit. United and Effective, Cham 2023, S. vii.

11 Anne Elizabeth Stie: Crises and the EU's Response: Increasing the Democratic Deficit?, in: Riddervold/Trondal/Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 727.

12 Schramm: Crises of European Integration, 2024, S. 55.

13 Frank Schimmelfennig: Liberal Intergovernmentalism, in: Riddervold/Trondal/Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 61.

14 Arne Niemann: Neofunctionalism, in: Riddervold/Trondal/Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 122.

15 Schramm: Crises of European Integration, 2024, S. 68.

16 Ebenda, S. 78.

17 Ebenda, S. 256.

cher formuliert.<sup>18</sup> Allerdings reproduziert er die Marginalisierung des Europäischen Parlaments und auch der Europäischen Kommission in der Krisenliteratur, indem er diesen Institutionen nur eine „secondary role“<sup>19</sup> in Abhängigkeit des deutsch-französischen Tandems anerkennt und so die normativ wichtige Repräsentationsfunktion des Parlaments verkürzt.

Gerade in Zeiten politischer Krisen und großer Unsicherheit in der europäischen Bevölkerung kann eine Legitimation des politischen Handelns durch das direkt gewählte Parlament den Rückhalt für die Krisenbewältigungspolitik stärken. Daher hätte an dieser Stelle eine detailliertere Beschreibung der parlamentarischen Aktivitäten durchaus einen Mehrwert. Um schwerwiegende Krisen zu lösen, benötige es laut Schramm jedoch zum einen staatliche (Kern-)Kompetenzen, die keine der supranationalen Institutionen besäßen. Zum anderen führten asymmetrische Krisenfolgen zu möglicher Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten und ihrer Integrationspräferenz. Anders als die EU-Staaten hätten supranationale Institutionen wie das Parlament und die Kommission einen positiven Integrationsbias (das Interesse, den Krisen durch eine Vertiefung europäischer Integration zu begegnen).<sup>20</sup>

Akasemi Newsome und Matthew Stenberg beschreiben in Riddervold et al. eine ähnliche Randrolle des Europäischen Parlaments in der Krisenbewältigung der EU, gerade in Kontexten starker Polarisierung und institutioneller Uneinigkeit im Parlament sowie zwischen diesem, der Kommission und den anderen

supranationalen Institutionen.<sup>21</sup> Allerdings zeigen sie auch, dass es dem Parlament bei Interessenskonvergenz mit Kommission und Rat gelingt, die Krisenbewältigungsstrategien integrationsfreundlich auszulegen. Die Beschränkung auf die mitgliedstaatliche Perspektive und den Europäischen Rat nennen Hussein Kassim und Luc Tholoniati (in Riddervold et al.) im Allgemeinen jedoch irreführend.<sup>22</sup> Der Europäische Rat sei in Kapazität, Zeit und Kompetenz beschränkt; andere Institutionen, besonders die Kommission, hätten jedoch Ressourcen, Expertise und vor allem Permanenz im Sinne einer institutionellen Stabilität, welche eine schnelle und sichere Krisenreaktion erlaube. Riddervold et al. beschreiben die Krisenperformanz des Parlaments innerhalb ihrer Szenarien-Klassifikation als „muddling through“.<sup>23</sup>

Auch Laffan und Telle erkennen die Bedeutung des Europäischen Rates an; der Brexit sei von Beginn an „Chefsache“<sup>24</sup> gewesen. Die Staats- und Regierungschef:innen hätten die Taskforces des Rates, der Kommission und des Parlaments koordiniert. Es gelingt den Autor:innen die Zusammensetzung der einzelnen Arbeitsgruppen, deren Veränderung über die Zeit und die Beiträge ihrer Mitarbeitenden im Detail auszuarbeiten, sodass die Komplexität der interinstitutionellen Arrangements sichtbar wird. Trotz der intergouvernementalen Führungsrolle beschreiben sie die wichtigen Beiträge von Kommission und Parlament eindrücklich. Der politische Charakter der Arbeitsgruppe der Kommission und das bewusste Herauslösen der „No deal“-

18 Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein: The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic, Baden-Baden 2022.

19 Schramm: Crises of European Integration, 2024, S. 249.

20 Ebenda, S. 68.

21 Akasemi Newsome/Matthew Stenberg: The European Parliament, in: Riddervold/Trondal/Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 259–276, hier S. 260.

22 Hussein Kassim/Luc Tholoniati: The European Commission, in: Riddervold/Trondal/Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 297–313, hier S. 298.

23 Jarle Trondal/Marianne Riddervold/Akasemi Newsome: Crisis, Continuity, and Change in European Union Institutions: An Introduction, in: Dies. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 231–237, hier S. 236.

Option, deren Vorbereitung das Generalsekretariat übernahm,<sup>25</sup> zeigen die wichtige Rolle, die der Kommission im Rahmen der Verhandlungen zufiel. Über das Parlament schreiben die Autor:innen, dass es zwar keine formale Rolle in den Verhandlungen gehabt habe, durch die Zustimmungspflicht zu Austrittsabkommen (Art. 50 Vertrag über die Europäische Union) und einem Vertrag über die zukünftige Zusammenarbeit (Art. 218 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) jedoch eine wichtige Rolle eingenommen habe und stets über die Verhandlungen informiert worden sei. Hier wäre eine weiterführende Diskussion über das krisenbefeuerte – zumindest von Teilen der Bevölkerung wahrgenommene – demokratische Defizit in der EU hilfreich gewesen, um die Rolle des Parlamentes gegenüber Kommission und mitgliedstaatlichen Institutionen besser einzuordnen.<sup>26</sup>

#### *Kein einheitliches Fazit zur europäischen Brexit-Strategie*

Laffan und Telle beschreiben die vielen schrittweisen Prozesse und Entwicklungen, die Strukturierung des Verhandlungsprozesses sowie die Abkommen und ihre Implementierung, welche aus Sicht der EU effektiv zur Durchsetzung eigener Interessen genutzt werden konnte. Dabei sei gerade die Auffassung und Konstruktion des Brexits als Prozess, in dem divergierende Interessen von Akteuren in gemeinsamen Zielen vereinigt werden konnten, und auch die breite politische Trägerschaft als Erfolgsrezept für die Verhandlungen und Krisenantwort zu nennen.<sup>27</sup> Diese gemeinsame Trägerschaft und Einigkeit sei von einer rhetorischen Figur zu einer institutionellen Praxis avanciert,

welche von den Verhandler:innen des Vereinigten Königreichs nicht gebrochen werden konnte. Anders urteilen *Benjamin Martill* und *Tim Olivier* (in Riddervold et al.). Sie identifizieren beim Brexit bedeutende strategische Fehler der EU und betrachten die starke Prozesshaftigkeit und Prozeduralität der europäischen Verhandlungsstrategie als Schwäche für das Gesamtergebnis.<sup>28</sup> Die EU habe ihre Verhandlungsziele erreicht, doch die „dünne Übereinkunft“ könne die zukünftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich belasten.<sup>29</sup>

Die Stärke in der Betrachtung von Laffan und Telle liegt darin, dass sie die relevanten Prozesse nicht nur detailliert beschreiben und interpretieren, sondern auch die kritische Lesart vorwegnehmen und einordnen. Sie argumentieren, dass der Brexit eine existenzielle Krise für die EU gewesen sei, bei der die künftigen Beziehungen verständlicherweise eine nachgeordnete Rolle gespielt hätten. Die Antwort der EU auf den Brexit sei ein Wendepunkt für ihr politisches System und ihr Auftreten nach außen gewesen.

Die Kritiker:innen der Prozesshaftigkeit und internen interinstitutionellen Machtbalance wird diese Lesart nicht zufriedenstellen. Die Autor:innen liefern dennoch einen wichtigen Beitrag für das Verständnis des Brexits, der im Jahr 2025 dem empirischen Test eher standzuhalten scheint als dem kritischen Narrativ europäischen Scheiterns. Dies mag an neuen Krisen und Herausforderungen wie dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine oder der politischen Belastung der transatlantischen Beziehungen liegen, welche

24 Laffan/Telle: EU's Response to Brexit, 2023, S. 61, für eine Übersicht: Tabelle 3.1, S. 62.

25 Ebenda, S. 72.

26 Stie: Crises and the EU's Response, in: Riddervold/Trondal/Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 735.

27 Laffan/Telle: EU's Response to Brexit, 2023, S. 259.

28 Benjamin Martill/Tim Oliver: The EU's Response to Brexit, in: Riddervold/Trondal/Newsome (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 511–524, hier S. 520.

29 Laffan/Telle: EU's Response to Brexit, 2023, S. 263–264.

die Autor:innen in ihrem Vorwort bereits andeuten.<sup>30</sup>

### *Ein effizientes Nachschlagewerk mit eigenen Analysekonzepten*

Das Handbuch von Riddervold et al. deckt eine große Breite an Themen und Theorien ab, was an den vielen Einwüfen aus seinen Kapiteln bereits deutlich wurde. Die Herausgeber:innen synthetisieren das Werk und jede Sektion – die Theoriekapitel, die Institutionenkapitel sowie jede der fünf besonders detailliert besprochenen Krisen (Finanzkrise, Migrationskrise, Brexit, Krise der Außen- und Sicherheitspolitik und Legitimationskrise) – in begleitenden Kapiteln, sodass sich Nutzer:innen des Handbuchs nicht in der Masse an Beiträgen verlieren. In den Synthesekapiteln gelingt es ihnen, die Beiträge der Autor:innen durch sektionsspezifische Leitfragen inhaltlich miteinander zu verknüpfen, sodass bspw. zum Institutionsgefüge oder dem Brexit ein roter Faden über die Texte hinaus sichtbar wird.

Zu Beginn entwerfen die Herausgeber:innen drei Szenarien: ein „breaking down“, in welchem die EU die Krise(n) nicht bewältigen kann, ein „muddling through“ der Krisenbewältigung durch kleine Prozesse und ein „heading forward“ durch richtungsweisende Wege aus der Krise.<sup>31</sup> Den Herausgeber:innen sowie den Autor:innen gelingt es, die Beiträge sinnvoll in diese Szenarien einzuteilen oder Entwicklungen darauf zu beziehen. Allerdings wirkt der Bezug nicht bei allen Texten so natürlich, wie die Synthesekapitel erwarten lassen. Zum Teil begegnen die Szenarien den Leser:innen nur als Randnotiz im Fazit, was die Kohärenz und Stringenz des übergeordneten Arguments leicht untergräbt. Es wäre wünschenswert gewesen, dass die entworfenen Szenarien bei allen Autor:innen ein zentrales Element der Analyse bilden. Nichtsdestotrotz zeigt

sich durch die Arbeit mit den anderen zwei Werken bereits der Mehrwert eines derart umfassenden und breiten Handbuchs für das Verständnis der europäischen Krisen, beteiligter Akteure, von Prozessen und Zukunftsszenarien. Die Herausgeber:innen leisten eine beispielhafte Arbeit in der Aufbereitung der Beiträge, die sich auch von der Eigensinnigkeit weniger Autor:innen nicht einschränken lässt.

### *Immer neue Krisen oder neue Normalität?*

Die Integrationsgeschichte der EU ist geprägt von Krisen (und Turbulenzen), wobei die Trennlinien nicht scharf zwischen einzelnen Ereignissen verlaufen und nicht erst seit der Polykrise von einer Gleichzeitigkeit verschiedenster Krisen gesprochen werden kann. Die hier besprochenen Beiträge zeigen in ihrer Vielstimmigkeit, dass Krisen eben kein neuer Normzustand sind, und wie die EU auf Krisen reagiert. Sie tut dies u. a. als Gemeinschaft, als politisches System, als internationale Akteurin, die mit den Situationen wächst, sich verändert, Resilienzen entwickelt oder aber verfrühte und nicht-mehrheitsfähige Integrationssschritte zurücknimmt.

Die EU begegnet ihren Krisen größtenteils erfolgreich, doch nicht ohne Verbesserungspotenzial. Es ist nicht davon auszugehen, dass sie auf eine Zeit ohne neue Krisen und Turbulenzen zugeht, dass die neuen Realitäten an Bedrohungspotenzial verlieren oder wir leichte, universelle Lösungen finden, um sie zu überwinden. Die diskutierten Werke stärken durch unser erweitertes Krisenverständnis sowie die Darlegung neuer theoretischer Konzepte für die Erklärung erfolgreicher Krisenbewältigung und Konzeptionalisierung von Krisenereignissen jedoch unsere Möglichkeit zur Vorbereitung auf und das Lernen aus Krisen.

<sup>30</sup> Ebenda, S. xii.

<sup>31</sup> Riddervold/Trondal/Newsome: Introduction, in: Dies. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, 2021, S. 8.