

integration

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

iep Institut für
Europäische Politik

**Europäische Wirtschaftspolitik in der geopolitischen
Ära: Eine geoökonomische Wende?**
Sandra Eckert

**Ein Abschied von Dauer? Das Vereinigte
Königreich und die Gemeinsame Sicherheits- und
Verteidigungspolitik der Europäischen Union**
Nicolai von Ondarza

**Rechtsstaatlichkeitsresilienz in der Praxis: Ansätze
und Perspektiven aus den EU-Mitgliedstaaten**
York Albrecht und Maria Skóra

**Förderung der Demokratie in der europäischen
Nachbarschaft: Analyse der verhaltensbedingten,
institutionellen und strukturellen Blockaden**
Sonja Grimm und Karin Göldner-Ebenthal

**Reform der europäischen Fiskalregeln: Stabilität
und Wachstum endlich vereint?**
Martin Larch

**Die Europäische Union in der neuen Legislatur:
Viele Bekannte, noch mehr Unbekannte**
Eva G. Heidbreder

**Die Ostseeregion – Impulsgeberin für die
strategische Autonomie Europas?**
Wiebke Stimming

Integration durch Recht und die Europäische Union
Arbeitskreis Europäische Integration • Tagungen

1 2025
48. Jahrgang 2025
ISSN 0720-5120

 **Nomos**
 **eLibrary**

integration

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

48. Jahrgang 2025

1/25

INHALT

AUFSÄTZE

<i>Sandra Eckert</i>	
Europäische Wirtschaftspolitik in der geopolitischen Ära: Eine geoökonomische Wende?	4
<i>Nicolai von Ondarza</i>	
Ein Abschied von Dauer? Das Vereinigte Königreich und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union	19
<i>York Albrecht und Maria Skóra</i>	
Rechtsstaatlichkeitsresilienz in der Praxis: Ansätze und Perspektiven aus den EU-Mitgliedstaaten	35
<i>Sonja Grimm und Karin Göldner-Ebenthal</i>	
Förderung der Demokratie in der europäischen Nachbarschaft: Analyse der verhaltensbedingten, institutionellen und strukturellen Blockaden	51

FORUM

<i>Martin Larch</i>	
Reform der europäischen Fiskalregeln: Stabilität und Wachstum endlich vereint?	66
<i>Eva G. Heidbreder</i>	
Die Europäische Union in der neuen Legislatur: Viele Bekannte, noch mehr Unbekannte	75

<i>Wiebke Stimming</i>	
Die Ostseeregion – Impulsgeberin für die strategische Autonomie Europas?	82

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

<i>Domenica Dreyer-Plum</i>	
Integration durch Recht und die Europäische Union	90

Beilage: Jahresregister 2024

integration

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

Herausgebergremium

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
Dr. Tobias HOFELICH, Schriftleitung Sabine HOSCISLAWSKI, Redakteurin	Dr. Nico HALKENHÄUSER, Redaktionsassistent für den AEI

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

Schriftleitung:

Prof. Dr. Funda Tekin (V.i.S.d.P.)
Dr. Tobias Hofelich

Einsendungen bitte an:

Institut für Europäische Politik
Bundesallee 23
10171 Berlin
E-Mail: integration@nomos-journals.de
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.

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 Buchrezensensionen.

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

Verlag und Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestr. 3-5
76530 Baden-Baden
Telefon: 07221/2104-0
Telefax 07221/2104-27
www.nomos.de

Geschäftsführer: Thomas Gottlöber
HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau
IBAN DE05662500300005002266
(BIC SOLADES1BAD)

Erscheinungsweise:

vierteljährlich

Preise:

Individualkund:innen: 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: +49-7221-2104-285
E-Mail: 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.

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

Europäische Wirtschaftspolitik in der geopolitischen Ära: Eine geoökonomische Wende?

Sandra Eckert*

The European Union (EU) as a key actor in international economic and trade policy is facing new challenges in the era of geopolitics. Acknowledging this altered context, the article makes three contributions: First, it conceptualises what can be understood as a geoeconomic turn of the international economic order, and examines the extent to which policy measures adopted by the EU over the past years qualify as geoeconomic. Second, it discusses the role of business actors as supporters and opponents of reorienting economic policy based on the concept of business power. Third, it questions whether the EU, genuinely understood as a market and regulatory power, can become a geoeconomic power and what the implications of a geoeconomic turn would be for the EU as an international actor. The analysis shows that, since 2017, the EU has been increasingly pursuing a geoeconomic agenda partially supported by business actors, and that the EU has the potential to become a geoeconomic power.

Der internationale Kontext, in dem die Europäische Union (EU) als wichtige Wirtschaftsakteurin agiert, unterlag in der vergangenen Dekade massiven Veränderungen. Die großen Handelspartner wie China und die USA haben sich von etablierten Grundprinzipien des Wirtschaftsliberalismus abgewandt und verfolgen zunehmend eine ökonomische Außenpolitik, die dezidiert protektionistische Interessen favorisiert und etwa Prinzipien des Freihandels unterminiert. Nicht erst mit Amtsantritt von Xi Jinping im Jahre 2012 verfolgt China eine protektionistische Wirtschaftsagenda, die die ökonomische Macht der weltweit zweitgrößten Volkswirtschaft weiter auszubauen sucht. Auch die erneute Amtszeit von Donald Trump seit Januar 2025 ist bestimmt durch nach außen gerichtete Maßnahmen, die die Einflussssphäre und Macht der USA in vielen Bereichen stärken sollen. Bereits sein Amtsvorgänger Joe Biden hatte insbesondere in Reaktion auf den chinesischen Protektionismus umfassende Zölle und Exportbeschränkungen eingeführt. Zur Konzeptualisierung dieser nach außen gerichteten Machtausübung, die darauf abzielt, die Kontrolle über einen anderen externen Akteur zu stärken sowie die globale oder regionale Vormachtstellung auszubauen, wird üblicherweise der Begriff der Geopolitik verwendet.¹ Diese geopolitische Orientierung kann sich u. a. in geoökonomi-

* Prof. Dr. Sandra Eckert, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft, Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg.

Dieser Beitrag basiert auf einem im Journal of Common Market Studies erschienenen Sonderheft (Heft 4/2024) zum Thema „The Geoconomic Turn of the Single European Market“, das ich gemeinsam mit Anna Herranz-Surrallés und Chad Damro herausgegeben habe, insbesondere auf den folgenden darin erschienenen Beiträgen: Anna Herranz-Surrallés/Chad Damro/Sandra Eckert: The Geoconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 919–937; Sandra Eckert: Business Power and the Geoconomic Turn in the Single European Market, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 973–992.

1 Zur Begriffsbestimmung von Geopolitik siehe bspw. John Agnew: Geopolitics. Re-Visioning World Politics, London 2003; Klaus Dodds: Global Geopolitics. A Critical Introduction, London 2005; Michael Heffernan: The Meaning of Europe. Geography and Geopolitics, London u. a. 1998.

schen Maßnahmen manifestieren, nämlich dem Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zur Erhaltung oder Stärkung der eigenen Macht gegenüber einem externen Akteur.²

Die beschriebenen Veränderungen stellen die EU als Verfechterin liberaler Prinzipien vor neue Herausforderungen und werfen die Frage auf, ob die EU als internationale Akteurin selbst eine geoökonomische Wende vollzieht. Gemäß der vorangegangenen Begriffsbestimmung würde eine geoökonomische Wende eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik dahingehend darstellen, dass im Außenverhältnis verstärkt und überwiegend geoökonomische Maßnahmen ergriffen würden. Da das europäische Projekt von Anfang an maßgeblich als marktschaffendes Projekt mit einem friedensstiftenden Effekt gedacht wurde, ist die EU nicht dafür prädestiniert, geoökonomische Maßnahmen zu ergreifen. Letztere scheinen vielmehr im Widerspruch zu ihrer liberalen DNA zu stehen. In ihrer Rolle als Vertreter:innen der EU nach außen haben insbesondere die Präsident:innen der Europäischen Kommission dennoch eine mögliche Justierung oder sogar Neuausrichtung der europäischen Politik in diesem veränderten Umfeld in Erwägung gezogen. So hat der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede im September 2017 zur Lage der EU betont, dass sich die EU nicht in naiver Weise dem Freihandel verpflichtet sehe und insbesondere dann nicht, wenn wichtige Handelspartner die Reziprozität aufkündigen würden.³ Seine Amtsnachfolgerin Ursula von der Leyen wiederum kündigte bereits vor ihrem Antritt als neue Kommissionschefin im November 2019 an, dass ihre Kommission eine „geopolitische Kommission“⁴ sein werde.

Der Beitrag widmet sich zunächst einer ausführlicheren Diskussion der zentralen Begriffe basierend auf der relevanten disziplinären Literatur und untersucht, inwiefern von einer geoökonomischen Wende in der EU die Rede sein kann. Zudem wird ausgehend vom Konzept der politischen Macht von Unternehmen untersucht, inwiefern Wirtschaftsakteure eine geoökonomische Agenda proaktiv einfordern oder dieser ablehnend gegenüberstehen. Abschließend wird erörtert, ob die EU als Marktmacht und regelsetzende Macht auch zu einer geoökonomischen Macht werden kann und welche Implikationen ein solcher Wandel für die EU als internationale Akteurin hätte.

Was sind geoökonomische Maßnahmen?

Der Begriff der Geopolitik und Geoökonomie erfreut sich in den vergangenen Jahren einer zunehmenden Beliebtheit in der sozialwissenschaftlichen Literatur. Beliebte Begriffe sind in der Regel anfällig für eine begriffliche Überdehnung („conceptual stretching“). Dies ist auch hinsichtlich des Begriffs der Geoökonomie zu beobachten. Eine breite Begriffsbestimmung versteht unter einer Hinwendung zur Geoökonomie

2 Zur Definition des Geoökonomischen siehe insbesondere Pierre Haroche: Geoeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 938–954.

3 Europäische Kommission: State of the Union 2017 address by Jean-Claude Juncker, President of the EC, 13.9.2017, abrufbar unter: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-143451> (letzter Zugriff: 3.12.2024); zur Einschätzung der Rede bspw. Sarah Bauerle Danzman/Sophie Meunier: The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 1097–1115.

4 Europäische Kommission: Rede der gewählten Kommissionspräsidentin von der Leyen im Europäischen Parlament anlässlich der Debatte zur Vorstellung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder und seines Programms, SPEECH/19/6408, 27.11.2019.

die Versicherheitlichung von Wirtschaftspolitik. Henry Kaufman bspw. verortet geoökonomische Maßnahmen an der Schnittstelle von Wirtschaft und Finanzen, wenn diese durch globale politische und sicherheitspolitische Überlegungen beeinflusst sind.⁵ In der jüngeren Forschung zum Bereich der Politischen Ökonomie gibt es hinsichtlich dieser Versicherheitlichung von Wirtschaftspolitik zahlreiche begriffliche Innovationen wie bspw. „weaponization“⁶ oder „economic lawfare“⁷.

Der vorliegende Beitrag grenzt den Begriff der Geoökonomie weiter ein, indem die Versicherheitlichung nicht als hinreichende Bedingung für eine Geoökonomisierung gesehen wird. Zwar umfasst geoökonomische Politik häufig Sicherheitsüberlegungen, aber nicht jedwede Maßnahme in der Wirtschaftspolitik, die mit Blick auf Sicherheitsüberlegungen betrieben wird, ist notwendigerweise eine geoökonomische Maßnahme. Geoökonomische Politik geht über reine Sicherheitsüberlegungen hinaus, indem sie langfristige Machtkalküle und die Verfolgung (geo-)strategischer Ziele einschließt.⁸ Die Grundlogik, die geoökonomische Maßnahmen auszeichnet, ist diejenige des Konflikts um relativen Zugewinn.⁹ Hingegen beruht die liberale Grundlogik auf der Annahme, dass möglichst alle Akteure absolute Zugewinne erzielen. Vor diesem Hintergrund kann argumentiert werden, dass die Geoökonomisierung der internationalen Wirtschaftspolitik zumindest temporär zu einem absoluten Wohlstandsverlust führt.¹⁰ Die Realisierung relativer Zugewinne hingegen erfolgt durch Maßnahmen, die die Marktlogik untergraben, wie bspw. die Beschränkung von Importen oder die Subventionierung von Exporten.¹¹ Darüber hinaus werden Schlüsseltechnologien und wichtige Infrastrukturen nicht nur finanziell gefördert, sondern auch vom freien Spiel der Marktkräfte abgeschottet.¹² Geoökonomische Maßnahmen können unterteilt werden in die Bereiche „Zuckerbrot und Peitsche“.¹³ Einerseits zielen Maßnahmen darauf ab, die Einflusssphäre eines Staates durch eine gesteigerte Abhängigkeit eines anderen Staates zu vergrößern, z. B. durch Investitionen oder Handelspartnerschaften; andererseits gibt es Maßnahmen, die direkt den Wohlstand und die Macht eines anderen Staates unterminieren, etwa Sanktionen oder die Untersagung ausländischer Investitionen. Geoökonomische Maßnahmen betreffen zudem sowohl die Reduktion von Handelszuflüssen (Zölle, ausländische Direktinvestitionen, Förderung heimischer Produktion bspw. durch Subventionen) sowie von Handelsabflüssen (Kontrolle von Exporten, Auslandinvestitionen). Die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die heimische Wirtschaft können dabei hinsichtlich der unmittelbaren

5 Henry Kaufman: Geo-economics injects new uncertainties into troubled markets, Council on Foreign Relations, 2004.

6 Henry Farrell/Abraham L. Newman: Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, in: International Security 1/2019, S. 42–79.

7 Cornelia Woll: Corporate Crime and Punishment: The Politics of Negotiated Justice in Global Markets, Princeton 2023.

8 Henrique Choer Moraes/Mikael Wigell: The emergence of strategic capitalism: Geoconomics, corporate statecraft and the repurposing of the global economy, Finnish Institute of International Affairs: FIIA Working Paper 117/2020.

9 Edward N. Luttwak: From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce, in: The National Interest 20/1990, S. 17–23, hier S. 17–19.

10 Pierre: Geoeconomic Power Europe, 2024.

11 Luttwak: From Geopolitics to Geo-Economics, 1990.

12 Choer Moraes/Wigell: The emergence of strategic capitalism, 2020, S. 4, 6.

13 Siehe Mikael Wigell/Antto Vihma: Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU, in: International Affairs 3/2016, S. 605–627, hier S. 608.

Kosten und Nutzen massiv variieren. So profitieren produzierende Unternehmen von der Förderung heimischer Produktion sowie Firmen, die mit ausländischen Betrieben auf dem heimischen Markt konkurrieren, von Importbeschränkungen durch Zölle. Für exportorientierte Branchen wiederum entstehen durch Exportkontrollen sowie die Beschränkung von Auslandinvestitionen negative Effekte, ohne dass eine andere heimische Branche profitiert. In internationale Lieferketten eingebundene Unternehmen sind in der Regel negativ von Export- und Importbeschränkungen betroffen.

Zur Analyse des durch geoökonomische Maßnahmen verursachten Wandels ist eine weitere Differenzierung hinsichtlich der Reichweite dieses Wandels hilfreich.¹⁴ So kann dieser Wandel rein diskursiver Natur hinsichtlich der Artikulation von politischen Zielen oder aber auch weitgehender durch das Ergreifen entsprechender Maßnahmen sein. Anna Herranz-Surrellés, Chad Damro und ich sprechen erstens von einer nur *oberflächlichen Geopolitisierung*, wenn eine Änderung der Ziele, aber nicht der hierzu genutzten Mittel erfolgt; zweitens von einer *zögerlichen Geopolitisierung*, wenn eine Änderung der genutzten Mittel, aber nicht der Ziele zu beobachten ist; und drittens von einer *tiefgreifenden Geopolitisierung*, die sowohl eine Änderung der Ziele als auch der Mittel umfasst.¹⁵

Die Hinwendung zu geoökonomischen Maßnahmen verändert nicht nur die Logik des politischen Handelns, sondern führt auch zu einer Neujustierung der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Im Grunde genommen drehen sich die Machtverhältnisse im Vergleich zur liberalen Ordnung um: Die politischen Entscheidungsträger:innen fordern die Kontrolle über die Gestaltung wirtschaftlicher Verflechtungen ein und sehen sich selbst als Hauptakteure in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Hingegen ist eine liberale Wirtschaftsordnung dadurch gekennzeichnet, dass die Politik lediglich die Rahmenbedingungen gestaltet und faire Wettbewerbsbedingungen schafft, während es die Unternehmen selbst sind, die die Globalisierung und die wirtschaftliche Verflechtung maßgeblich gestalten können.¹⁶ Infolgedessen hat die Hinwendung zur Geoökonomie gravierende Folgen für die Ausprägung der in der politischen Ökonomie vielfach untersuchten Macht von Unternehmen.¹⁷

Zusammenfassend lässt sich die geoökonomische Ordnung mit Blick auf die Zielrichtung, Logik, Maßnahmen sowie die Rolle der Politik in Abgrenzung zur liberalen Ordnung wie in Tabelle 1 zusammengefasst definieren.

Die politische Macht von Unternehmen in der geoökonomischen Ära

Angesichts der Kräfteverschiebungen von der liberalen zur geoökonomischen Ära stellt sich die Frage, ob und wieweit Wirtschaftsakteure die Hinwendung zur Geoökonomie einfordern und unterstützen oder ob sie diese ablehnen und blockieren. Beide Strategien wären nachvollziehbar: Einerseits sind die Unternehmen und ihre Verbände

14 Herranz-Surrellés/Damro/Eckert: The Geoeconomic Turn of the Single European Market?, 2024.

15 Ebenda. Übersetzung der Autorin.

16 Choer Moraes/Wigell: The emergence of strategic capitalism, 2020, S. 4, 6.

17 Sandra Eckert: Corporate Power and Regulation. Consumers and the Environment in the European Union, Cham 2019; Doris Fuchs: Business Power in Global Governance, Boulder 2007; John Mikler: The Political Power of Global Corporations, Cambridge/Medford (USA) 2018.

Tabelle 1: Die geoökonomische Wende als Abkehr vom Liberalismus

	Liberale Ordnung	Geoökonomische Ordnung
Ziele	Wohlstandsgewinn für alle Akteure	langfristige Machtkalküle und geostrategische Ziele eines Akteurs
Logik	absolute Zugewinne für alle Akteure	relative Zugewinne gegenüber externen Akteuren
Maßnahmen	marktschaffende Politik und Freihandel	wirtschaftliche Instrumente mit geoökonomischer Zielsetzung (Sanktionen/„Peitsche“ und Anreize/„Zuckerbrot“)
Rolle der Politik	setzt den Rahmen für Wirtschaftsaktivität, Primat der Wirtschaftsakteure	interveniert direkt, Primat der Politik

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Luttwak: *From Geopolitics to Geo-Economics*, 1990, Choer Moraes/Wigell: *The emergence of strategic capitalism*, 2020.

in einem geoökonomischen Kontext strukturell weniger gestaltungsmächtig; andererseits können wir erwarten, dass diese Akteure sich dann proaktiv für interventionistische wirtschafts- und industriepolitische Maßnahmen einsetzen, wenn sie davon profitieren. Vor diesem Hintergrund ist es überraschend, dass die Implikationen für Wirtschaftsakteure bis dato in der existierenden Forschung wenig Beachtung fanden.¹⁸ Als geeignete Analyseperspektive bietet sich das in der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) etablierte Konzept der politischen Macht von Unternehmen an.

Die Macht von Unternehmen wird in der IPÖ üblicherweise in drei Dimensionen unterteilt.¹⁹ Die instrumentelle Dimension erfasst die direkte Einflussnahme von Unternehmen durch Lobbying, Wahlkampf oder Parteienfinanzierung. Die strukturelle Dimension erfasst die Agenda-Setting- und Regelsetzungsmacht der Wirtschaft. So fußt die strukturelle Macht u. a. im Drohszenario der Standortverlagerung von Unternehmen, das sich aus der Kapitalmobilität ergibt. Die diskursive Dimension schließlich erfasst die Rolle von Ideen, Diskursen und kulturellen Normen für unternehmerisches Handeln.

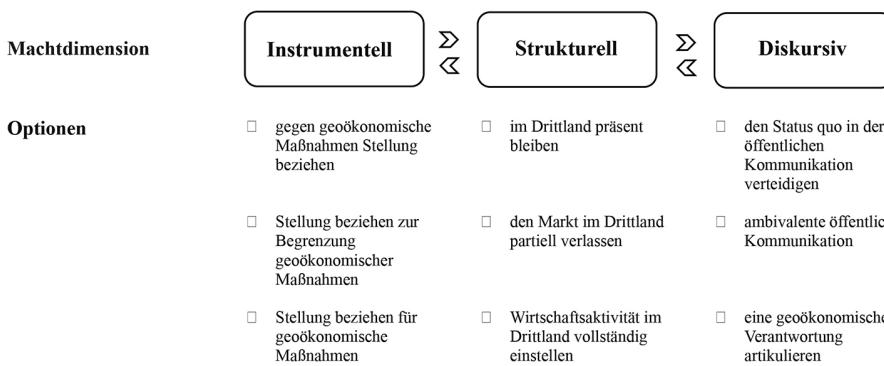
Dieser analytischen Unterteilung folgend stellt sich die Frage, wie sich diese Dimensionen politischer Macht von Unternehmen in einem geoökonomischen Kontext manifestieren. Selbst für die stark internationalisierte liberale Ordnung wurde aus der Sicht der vergleichenden Kapitalismusforschung argumentiert, dass auch global aktive Unternehmen sich vorrangig am innerstaatlichen Kontext orientieren. So hat John Mikler in seiner Forschung aufgezeigt, dass multinationale Unternehmen vorrangig im heimischen institutionellen Kontext verortet sind und in gewisser Hinsicht die politische Macht der

18 Darunter Rawi Abdelal: The multinational firm and geopolitics: Europe, Russian energy, and power, in: *Business and Politics* 3/2015, S. 553–576; Choer Moraes/Wigell: *The emergence of strategic capitalism*, 2020.

19 Doris Fuchs u. a. haben diese Konzeptualisierung umfassend besprochen, bspw. in: Jennifer Clapp/Doris Fuchs (Hrsg.): *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Boston 2009; Fuchs: *Business Power in Global Governance*, 2007.

jeweiligen Staaten, in denen sie ihren Sitz haben, durch ihre globale Tätigkeit amplifizieren.²⁰ Diese Ausrichtung auf den heimischen Kontext müsste in der geoökonomischen Ära noch von größerer Relevanz sein. Basierend auf dem von Mikler vorgebrachten Argument müssten Unternehmen entsprechend die geoökonomische Macht²¹ des Staates, in dem sie ansässig sind, verstärken. Gemäß dem bereits vorgestellten Begriffsverständnis verfügen Staaten dann über geoökonomische Macht, wenn sie gegenüber strategischen Wettbewerbern einen relativen Zugewinn bzw. Vorteil erzielen und ihre Machtstellung entsprechend ausbauen können. Die geoökonomische Macht in der politischen Arena wird zum einen davon abhängen, inwieweit ein Staat dazu in der Lage ist, effektiv geoökonomische Maßnahmen wie etwa Import- oder Exportbeschränkungen oder auch industriepolitisch unterstützende Maßnahmen wie Subventionen oder Steuervorteile zu ergreifen; sie wird aber auch maßgeblich von der globalen Marktmacht der heimischen Unternehmen beeinflusst und kann insofern signifikant über Sektoren hinweg variieren. In der Analyse können für die Dimensionen der politischen Macht von Unternehmen jeweils drei Optionen unterschieden werden (Abbildung 1).

Abbildung 1: Handlungsoptionen für Unternehmen in der geoökonomischen Ära



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Eckert: *Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market*, 2024.

Hinsichtlich der *instrumentellen Macht* können wir davon ausgehen, dass die heimische Politik (im Kontext der EU sowohl die nationale als auch die supranationale Ebene) Hauptadressat von Lobbying und Einflussnahme bleibt. Dies gilt umso mehr, als ihre relative Macht gegenüber externen Akteuren angesichts der systematischen Bevorzugung der heimischen Wirtschaft an den jeweiligen Standorten abnimmt. Hierbei ergeben sich drei Optionen der Einflussnahme: Unternehmen können sich deziert gegen die Ergreifung geoökonomischer Maßnahmen aussprechen; sie können versuchen, diese einzugrenzen; oder sie können sich für geoökonomische Maßnahmen aussprechen. Wie eingangs bereits erwähnt, wird diese Positionierung je nach Art der ergriffenen geoökonomischen Maßnahme (Zuckerbrot oder Peitsche, Einschränkung von Handelszuflüssen

20 John Mikler: *The Political Power of Global Corporations*, 2018, S. 54, 71.

21 Zur Begriffsbestimmung auch Haroche: *Geoeconomic Power Europe*, 2024.

oder Handelsabflüssen) und über Branchen hinweg variieren. Auch die öffentliche Kommunikation wird sich vor allem an die heimische Arena richten, um die Möglichkeiten der *diskursiven Macht* entsprechend der gewählten Positionierung und Strategie zu nutzen. Eine interessante konzeptuelle Innovation stellt diesbezüglich der Begriff der „geopolitical corporate responsibility“ in Anknüpfung an den etablierten Begriff der „corporate social responsibility“²² dar. Hierunter wird verstanden, dass Unternehmen sich für Ziele wie die innerstaatliche Sicherheit, hegemoniale Stabilität oder die Verteidigung von Menschenrechten und Demokratie einsetzen. Die *strukturelle Macht* hingegen wird sich dezidiert im Außenverhältnis manifestieren, da das Drohpotenzial der Standortverlagerung gegenüber Drittländern genutzt wird. Hier wird es davon abhängen, wie stark eine Branche oder einzelne Unternehmen unter Druck stehen, sich entsprechend „geopolitisch korrekt“ zu positionieren, indem sie bspw. ihre Tätigkeit in einem als feindlich wahrgenommenen Drittland vollständig einstellen. Auch eine Kosten-Nutzen-Abwägung wird eine Rolle spielen hinsichtlich der Kosten eines Marktaustritts sowie des zu erzielenden Reputationsgewinns. Infolgedessen wird es auch Unternehmen geben, die einen Markt nur partiell oder gar nicht verlassen.

Eine geoökonomische Wende in der Europapolitik?

Wie eingangs erwähnt, wurde zumindest auf der deklaratorischen Ebene seitens der Kommissionspräsidentschaft mit Blick auf den veränderten geopolitischen Kontext ein Wandel in der Ausrichtung europäischer Wirtschaftspolitik in Erwägung gezogen. Wichtige Kontextfaktoren waren hierbei die von den großen Akteuren China und USA ergriffenen geoökonomischen Maßnahmen. Zudem haben sowohl die COVID-19-Pandemie als auch Russlands Angriff auf die Ukraine den Problemdruck erhöht.

Eine Hinwendung zu genuin geoökonomischen Maßnahmen ist jedoch erst seit 2022 zu konstatieren. Davor ergriffene Maßnahmen wie bspw. die 2018 erfolgte Überarbeitung der Blocking-Verordnung²³ sind noch auf eine Aufrechterhaltung des liberalen Status quo ausgerichtet. Die Verordnung sucht eine von geoökonomischem Druck geschützte Sphäre zu schaffen, indem sie europäischen Wirtschaftsakteuren gerade untersagt, sich an durch Drittstaaten verhängte Sanktionen zu halten. Insofern trifft auf die Verordnung die Kategorie einer *zögerlichen Geopolitisierung* zu, da die Mittel, aber nicht die Ziele angepasst wurden. Auch die während der ersten Von-der-Leyen-Kommission 2021 überarbeitete Durchsetzungsverordnung aus dem Jahr 2014²⁴ fällt in diese Kateg-

22 Bennett Freeman: Geopolitical corporate responsibility can drive change, 26.7.2022, abrufbar unter: <https://www.chathamhouse.org/2022/07/geopolitical-corporate-responsibility-can-drive-change> (letzter Zugriff: 3.12.2024).

23 Delegierte Verordnung (EU) 2018/1100 der Kommission zur Änderung des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen vom 6. Juni 2018, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 199 I, 7.8.2018, S. 1–6.

24 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln, COM(2019) 623 final, 12.12.2019; Verordnung (EU) 2021/167 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln vom 10. Februar 2021, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 49, 12.2.2021, S. 1–5; siehe hierzu auch Waldemar Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion

gorie. Vor dem Hintergrund, dass die Verfahren der Welthandelsorganisation sowie bilaterale Streitbeilegungsverfahren mangels Kooperation oder durch Sabotage durch die beteiligten Staaten scheitern können, wurden neue Verfahren eingeführt, ohne jedoch die Grundprinzipien der liberalen Ordnung infrage zu stellen. Die 2019 verabschiedete Verordnung über das Screening ausländischer Direktinvestitionen²⁵ schließlich erkennt an, dass Investitionen einen Sicherheitsfaktor darstellen können, jedoch folgt die Umsetzungslogik liberalen Prinzipien. Gemäß unserer Kategorisierung handelt es sich infolgedessen um einen Fall *oberflächlicher Geopolitisierung*, da hier liberale Mittel zur Erzielung eines geoökonomischen Ziels ergriffen werden.

In der Amtszeit der ersten Von-der-Leyen-Kommission wurden schließlich eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die als *tiefgreifende Geopolitisierung* eingestuft werden können. Ein wichtiger Auslöser einer Neujustierung war der Angriff Russlands auf die Ukraine. Die gegen Russland verhängten Sanktionen etwa zielen als „Peitsche“ darauf ab, die Einflusssphäre und Wirkungsmächtigkeit Russlands einzudämmen. Aber auch das Internationale Öffentliche Beschaffungsinstrument²⁶ verfolgt das geoökonomische Ziel, europäische Wirtschaftsteilnehmer vor ausländischen Investitionen und ausländischem Wettbewerb zu schützen. Es ist anwendbar auf alle Länder, mit denen die EU kein Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen geschlossen hat und die nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehören. Die Verordnung über drittstaatliche Subventionen²⁷ will faire Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen da wiederherstellen, wo diese eingeschränkt wurden. Die Verordnung wurde mit geoökonomischen Erwägungen im Zusammenhang mit aggressivem Marktverhalten, der Verfolgung strategischer Ziele auf wichtigen Märkten oder kritischen Infrastrukturen begründet. Ein Instrument, das in der ersten Amtszeit Donald Trumps initiiert wurde und seit seinem erneuten Amtsantritt wieder an Relevanz gewonnen hat und schon bald zum Einsatz kommen könnte,²⁸ ist die Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang.²⁹ Wie von Christian Freudlsperger und Sophie Meunier argumentiert, wird mit dieser Verordnung erstmalig die in der Sicherheits- und Außenpolitik übliche Praxis der Zwangsaus-

Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“: Reaktionen der Europäischen Union auf handelspolitische Herausforderungen, in: *integration* 1/2023, S. 67–74.

- 25 Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 79, 21.3.2019, S. 1–14.
- 26 Verordnung (EU) 2022/1031 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum Unionsmarkt für öffentliche Aufträge und Konzessionen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge und Konzessionen von Drittländern (Instrument betreffend das internationale Beschaffungswesen – IPI) vom 23. Juni 2022, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 173, 30.6.2022, S. 1–16.
- 27 Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen vom 14. Dezember 2022, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 330, 23.12.2022, S. 1–14.
- 28 Andy Bounds: EU prepares to hit Big Tech in retaliation for Donald Trump's tariffs, in: *Financial Times*, 5.2.2025.
- 29 Verordnung (EU) 2023/2675 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer vom 22. November 2023, in: Amtsblatt der EU, Nr. Reihe L, 7.12.2023, S. 1–23; auch diskutiert bei Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023.

übung auf Drittstaaten in die ökonomische Sphäre der Handelspolitik transferiert.³⁰ Diese „Peitsche“ ermöglicht es der EU, Zölle oder andere Handelsbeschränkungen gegen Drittländer (wieder) einzuführen, wenn diese Länder versuchen, wirtschaftlichen Zwang auszuüben. Zuletzt ist das sogenannte europäische Chip-Gesetz³¹ erwähnenswert, da es den internationalen Aufholwettbewerb in Schlüsseltechnologien verdeutlicht. Die Verordnung zur Stärkung des europäischen Halbleiter-Ökosystems wurde in Reaktion auf ähnliche, von China und den USA ergriffene Maßnahmen verabschiedet. Sie funktioniert als positiver Anreiz oder „Zuckerbrot“ und will die strategische Positionierung der EU als Standort der Halbleiterproduktion ausbauen mit dem Ziel, bis 2030 einen Anteil von 20 Prozent am globalen Halbleitermarkt in der EU zu sichern. Künftige Halbleiterknappheit soll verhindert oder zumindest gelindert sowie ein gewisses Maß an technologischer Autonomie erzielt werden. Die geoökonomische Logik der relativen Zugewinne manifestiert sich dabei darin, dass explizit eine technologische Unabhängigkeit von Partnern, die nicht mehr als bedingungslos zuverlässig wahrgenommen werden, angestrebt wird.

Insgesamt beobachten wir jüngst eine substanzielle Veränderung in der Ausrichtung europäischer Wirtschaftspolitik, die einer geoökonomischen Orientierung entspricht. Im nächsten Schritt wird untersucht, inwieweit letztere auch von den zentral betroffenen Wirtschaftsakteuren eingefordert und mitgetragen wird.

Die Rolle europäischer Wirtschaftsakteure

Wie bereits vorgeschlagen, können die drei Dimensionen der politischen Macht von Unternehmen, die für den Kontext der liberalen Wirtschaftsordnung entwickelt wurden, auf die veränderte Wirtschaftsordnung in der geoökonomischen Ära angewandt werden (siehe Abbildung 1). Die *instrumentelle Dimension* der politischen Macht von Unternehmen habe ich anhand von Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission (veröffentlicht über das Onlineportal „Ihre Meinung zählt“)³² zur Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang sowie zum Chip-Gesetz untersucht. Das Chip-Gesetz wurde seitens der Wirtschaftsakteure überwiegend unterstützt, während die Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang auf gemischtes Feedback stieß. Dies kann zum einen darin begründet liegen, dass ein „Zuckerbrot“ mehr Zuspruch findet als eine „Peitsche“, also die Art des Instruments eine Rolle spielt, zumal die Förderung der Halbleiterproduktion einen konzentrierten Nutzen für die in der EU ansässigen Hersteller wie bspw. Infineon erzeugt.³³ Selbst bei dieser Maßnahme wurden aber durchaus dahingehend Bedenken geäußert, dass die Wertschöpfungskette in der Halbleiterindustrie stark in-

30 Christian Freudlsperger/Sophie Meunier: When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 1063–1079.

31 Verordnung (EU) 2023/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Halbleiter-Ökosystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/694 (Chip-Gesetz) vom 13. September 2023, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 229, 18.9.2023, S. 1–53.

32 Europäische Kommission: Ihre Meinung zählt – öffentliche Konsultationen und Rückmeldungen, o. D., abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de (letzter Zugriff: 11.2.2025).

33 Infineon: Infineon Comments on the European Chips Act Package, 29.4.2022, abrufbar unter: <https://www.tweede kamer.nl/downloads/document?id=2022D17862> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

terdependent sei und dies auch auf absehbare Zeit so bleiben werde.³⁴ Entsprechend der für manche Volkswirtschaften und Branchen entstehenden direkten Kosten durch die potenzielle Beschränkung sowohl von Handelszuflüssen und Handelsabflüssen stieß hingegen die Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang auch auf Ablehnung. Die in einer offenen Marktwirtschaft ansässigen Dachverbände, bspw. in Schweden,³⁵ äußerten sich kritisch, ebenso Unternehmen mit stark internationalisierten Lieferketten wie BMW.³⁶ Der französische Dachverband der Industrie wie auch die französische Regierung befürworteten das Instrument hingegen.³⁷ Gemäß ihrer heterogenen Mitgliedschaft mussten paneuropäische Dachverbände in ihrer Positionierung widersprüchliche Präferenzen austarieren.³⁸

Die *strukturelle Dimension* habe ich anhand der von der EU verhängten Sanktionen gegenüber Russland untersucht. Angesichts des russischen Überfalls auf die Ukraine ist der Druck auf Unternehmen, ihrer geoökonomischen Verantwortung gerecht zu werden, besonders virulent. Wir können hier also von einem „most likely case“ für einen potenziellen Reputationsverlust ausgehen. Auf politischer Ebene wurden umgehend Maßnahmen ergriffen. Bereits im Februar 2022 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der EU ein erstes Sanktionspaket; zuletzt wurde im Dezember 2024 das 15. Sanktionspaket beschlossen.³⁹ Die Motivation dieser Sanktionen ist genuin geoökonomisch, zielen sie doch darauf ab, Russlands Fähigkeit, den Krieg zu finanzieren, zu unterminieren und Russlands politische Elite finanziell zu schwächen. Maßnahmen umfassen bspw. gezielte Sanktionen gegenüber Einzelpersonen, Verbote von Ausfuhren und Investitionen sowie Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen. In der Folge war ein Exodus von Firmen zu beobachten, der von einer Forschungsgruppe an der Yale Universität mithilfe einer Datenbank dokumentiert wird.⁴⁰ Die Erhebung zeigt jedoch auch, dass einige Unternehmen vor allem in infrastrukturbbezogenen Branchen mit hohen Investitionen ganz oder teilweise in Russland ökonomisch aktiv geblieben sind. Geografisch wurde die Option des vollständigen Marktaustrittes am häufigsten in Skandinavien und in den baltischen Staaten gewählt, während Unternehmen in südosteuropäischen Ländern stärker in Russ-

-
- 34 Martin Pioch: Towards an ambitious, value-adding, and realistic EU Chips Act. Observations and Recommendations by the German Electro and Digital Industry, ZVEI e.V., Juni 2022.
- 35 Kommerskollegium (National Board of Trade Sweden): Analysis. The EU Proposal for an Anti-Coercion Instrument, Mai 2022, abrufbar unter: <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapport/2022/the-proposal-for-an-anti-coercion-instrument.pdf> (letzter Zugriff: 3.12.2024).
- 36 Europäische Kommission: Rückmeldung von: BMW Group, 31.3.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Handel-Mechanismus-um-Zwangsma%C3%9Fnahmen-durch-Nicht-EU-Lander-abzuwenden-und-diesen-entgegenzuwirken/F2959965_de (letzter Zugriff: 6.12.2024).
- 37 Europäische Kommission: Rückmeldung von: France Industrie, 21.3.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Handel-Mechanismus-um-Zwangsma%C3%9Fnahmen-durch-Nicht-EU-Lander-abzuwenden-und-diesen-entgegenzuwirken/F2939378_de (letzter Zugriff: 6.12.2024).
- 38 So äußerte sich der Verband BusinessEurope ambivalent. Siehe Europäische Kommission: Rückmeldung von: BusinessEurope, 31.3.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Handel-Mechanismus-um-Zwangsma%C3%9Fnahmen-durch-Nicht-EU-Lander-abzuwenden-und-diesen-entgegenzuwirken/F2958742_de (letzter Zugriff: 6.12.2024).
- 39 Europäischer Rat/Rat der EU: Die Sanktionen der EU gegen Russland im Detail, 16.12.2024, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions-against-russia-explained/> (letzter Zugriff: 6.12.2024).
- 40 Jeffrey Sonnenfeld et al.: Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy, 19.7.2022, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4167193 (letzter Zugriff: 16.1.2025).

land aktiv geblieben sind. Insgesamt macht der Anteil der Firmen, die teilweise aktiv geblieben sind, den größten Anteil aus, während eine vollständige Fortsetzung der wirtschaftlichen Aktivität nur in wenigen Fällen zutrifft. Die österreichische Raiffeisen Bank z. B. hat ihr Geschäft in Russland aufrechterhalten. Viele Energiefirmen wie etwa Geoplín (Slowenien), Eesti Gaas (Estland), RWE und Wintershall (Deutschland) haben sich für einen teilweisen Marktaustritt entschieden. Den vollständigen Marktaustritt haben Firmen aus unterschiedlichen Branchen gewählt, so im Informations- und Datenverarbeitungssektor das französische Unternehmen Dassault Systèmes sowie die deutschen Firmen TeamViewer und Infineon oder im Bereich Logistik Cargolux aus Luxemburg.

Auch die *diskursive Dimension* kann illustrativ anhand der Positionierung im Kontext des russischen Angriffs auf die Ukraine diskutiert werden. Der Legitimationsdruck ist hier insbesondere für diejenigen Firmen erhöht, die ihre wirtschaftliche Aktivität in Russland teilweise oder vollständig fortgesetzt haben. Eine moralische Pflicht, die Daseinsvorsorge für die Bürger:innen in Russland auch in einer Kriegssituation zu gewährleisten, wurde hierbei sowohl von Stromversorgern wie RWE oder Geoplín als auch von Unternehmen im Segment der Verbrauchsgüter und der Gesundheitsversorgung bemüht. Die Argumentation hierbei war dahingehend, dass die „normale“ Bevölkerung nicht für das Fehlverhalten der politischen Elite abgestraft werden dürfe. Diejenigen Firmen hingegen, die ihre Aktivität teilweise oder vollständig eingestellt haben, übten in der Regel auch öffentlich Kritik an der russischen Führung. So wurde die russische Invasion explizit verurteilt⁴¹ als Akt der Aggression gegen die Ukraine⁴² sowie als im Widerspruch mit internationalem Recht stehend.⁴³ In diesem Zusammenhang wird eine etwaige Mitwirkung von Unternehmen zur Finanzierung des Krieges⁴⁴ abgelehnt sowie eine Wiederherstellung von Frieden und der Einhaltung von Menschenrechten gefordert.⁴⁵ Gleichzeitig betonten diese Firmen, dass sie ihrer Verantwortung, humanitäre Hilfe zu leisten, gerecht würden.⁴⁶ Insgesamt ist das Konzept der sogenannten geoökonomischen Verantwortung passend und hilfreich, um diese Neuausrichtung von Wirtschaftsakteuren in ihrer öffentlichen Kommunikation zu erfassen.

41 Neste Corporation: Neste has mostly replaced Russian crude oil with other crudes, 1.3.2022, abrufbar unter: <https://www.neste.com/releases-and-news/oil-products/neste-has-mostly-replaced-russian-crude-oil-other-crudes> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

42 Galp: Galp to Suspend Russian oil-product purchases, 3.2.2022, abrufbar unter: <https://www.galp.com/corp/en/media/press-releases/press-release/id/1323/galp-to-suspend-russian-oil-product-purchases> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

43 Markus Friberg: Vattenfall stands by Ukraine, 1.3.2022, abrufbar unter: <https://group.vattenfall.com/press-and-media/newsroom/2022/vattenfall-stands-by-ukraine> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

44 Galp: Galp to Suspend Russian Oil-Product Purchases, 2022.

45 NXP Newsroom: NXP Statement on Ukraine, 23.10.2024, abrufbar unter: <https://www.nxp.com/company/about-nxp/newsroom/nxp-statement-on-ukraine:NXP-STATEMENT> (letzter Zugriff: 6.12.2024); siehe auch OMV: OMV verfolgt keine Investitionen in Russland mehr, 5.3.2022, abrufbar unter: <https://www.omv.de/de-de/news/220305-omv-verfolgt-keine-investitionen-in-russland-mehr> (letzter Zugriff: 6.12.2024); SAP News: SAP Plans Russia Exit, 19.4.2022, abrufbar unter: <https://news.sap.com/2022/04/sap-plans-russia-exit/> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

46 Galp: Galp to Suspend Russian Oil-Product Purchases, 2022; Siemens AG: Siemens stellt Russland-Geschäft ein, 12.5.2022, abrufbar unter: <https://press.siemens.com/global/de/pressemitteilung/siemens-stellt-russland-geschaeft-ein> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

Die Europäische Union als geoökonomische Macht?

Angesichts der zunehmend geoökonomisch geprägten europapolitischen Agenda, die zumindest teilweise von Wirtschaftsakteuren nachgefragt, implementiert und auch öffentlich unterstützt wird, stellt sich die Frage, inwieweit die EU im Außenverhältnis über entsprechende Machtinstrumente verfügt, um sich in einem neuartigen internationalen Kontext zu behaupten, kurzum: ob die EU als geoökonomische Macht⁴⁷ gesehen werden kann.

Die EU wurde in der Literatur in Abgrenzung zu einer militärischen Macht als zivile Macht,⁴⁸ als normative Macht,⁴⁹ als Marktmacht⁵⁰ sowie als regelsetzende Macht⁵¹ konzeptualisiert. Entsprechend der nur vergleichsweise gering ausgeprägten Kapazität als militärische Macht könnte man davon ausgehen, dass die mit der geoökonomischen Wende einhergehende Versichertheitlichung in der Wirtschaftspolitik für die EU eine besonders gravierende Abkehr der bisherigen Politik, die für sie als Marktmacht vor allem durch liberale Prinzipien geprägt war, darstellt. Ambivalenter steht es um die normative Macht, da das Ergreifen geoökonomischer Maßnahmen gegenüber Drittstaaten auch mit der Verteidigung von Freiheits- und Menschenrechten sowie der demokratischen Ordnung und der Rechtsstaatlichkeit, also Werten, für die sich die EU traditionell eingesetzt hat,⁵² begründet wird. Die Marktmacht der EU ist eine zentrale Ressource, wenn es darum geht, dass geoökonomische Maßnahmen überhaupt greifen und den erwünschten Effekt zeigen. Die EU nimmt, wie von Waldemar Hummer in dieser Zeitschrift untersucht, im Welthandel insbesondere in den Bereichen der Agrar- und Industrieerzeugnisse sowie Dienstleistungen eine dominante Stellung ein.⁵³ In Anbetracht des Status der EU als globale Handels- und Marktmacht kann man durchaus argumentieren, dass das Konzept der geoökonomischen Macht zumindest teilweise den Wesenskern der EU widerspiegelt.⁵⁴ Die Hinwendung der EU zu geoökonomischen Maßnahmen, indem das Prinzip des Wettbewerbs um Macht und internationale Sicherheitsüberlegungen in die Sphäre der Wirtschaftspolitik übertragen wurde,⁵⁵ verfolgte insbesondere die Zielsetzung, eine offene strategische Autonomie⁵⁶ von anderen Wirtschaftsmächten zu erzielen, insbesondere von China und den USA. In ihrer kontrastierenden Untersuchung der Realisierung der strategischen Autonomie in den Bereichen der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik konnten Ana E. Juncos und Sophie Vanhoonacker zeigen, dass das Prinzip zwar im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik sehr viel stärker von

47 Siehe hierzu auch Haroche: *Geoconomic Power Europe*, 2024.

48 Hedley Bull: *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/1982, S. 149–170.

49 Ian Manners: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, S. 235–258.

50 Chad Damro: *Market power Europe*, in: *Journal of European Public Policy* 5/2012, S. 682–699.

51 Anu Bradford: *The Brussels Effect*, in: *Northwestern University Law Review* 1/2012, S. 1–67.

52 Manners: *Normative Power Europe*, 2002, S. 243.

53 Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023.

54 Haroche: *Geoconomic Power Europe*, 2024, S. 943.

55 Freudlsperger/Meunier: *When Foreign Policy Becomes Trade Policy*, 2024.

56 Ana E. Juncos/Sophie Vanhoonacker: *The Ideational Power of Strategic Autonomy in EU Security and External Economic Policies*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2024, S. 955–972; Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023.

den bisherigen Zielsetzungen abwich als im Bereich der Sicherheitspolitik, sich aber aufgrund der Führungsrolle der Europäischen Kommission und ihrer Durchgriffsmöglichkeiten als wirkungsmächtiger erwies.⁵⁷ Darüber hinaus stellt sich natürlich die Frage, wie wirkungsmächtig die EU als geoökonomische Akteurin im Vergleich zu den beiden großen Wirtschaftsmächten China und USA ist. So sind Maßnahmen, die den Zugriff auf den großen europäischen Binnenmarkt etwa durch Importbeschränkungen begrenzen, durchaus als wirkungsmächtig einzustufen. Je nach Marktstellung in einzelnen Branchen sind Exportbeschränkungen z. B. im Bereich hochentwickelter Technologien wenig schlagkräftig, wenn Hersteller aus Drittstaaten die europäische Konkurrenz hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit bereits eingeholt haben. Auch fehlt es der EU als vorrangig regelsetzende Akteurin mit recht begrenzten finanziellen Eigenmitteln⁵⁸ an der entsprechenden Handlungsfähigkeit vor allem im Bereich von Besteuerung oder massiven Subventionsprogrammen. Das europäische Chip-Gesetz bspw. besitzt im Vergleich zum US-amerikanischen Pendant mangels einer steuerpolitischen Komponente wenig Durchschlagkraft. Der Status der EU als regelsetzende Macht wiederum würde erwartungsgemäß dazu führen, dass von der EU ergriffene Maßnahmen mit einer geoökonomischen Ausrichtung auch außerhalb der EU Wirkung zeigen, indem sich Drittstaaten oder auch große Unternehmen an europäischen Maßnahmen orientieren.⁵⁹ Dieser „Export“ europäischer Rechtsetzung und Regularien kann die Machtstellung der EU aber nur indirekt stärken, nämlich dort, wo die EU gemäß der zögerlichen Geopolitisierung nach wie vor das Ziel verfolgt, die Grundprinzipien des Freihandels aufrechtzuerhalten. Wo hingegen durch die regelsetzende Macht der EU die Hinwendung zu geoökonomischen Maßnahmen auch außerhalb der EU forciert wird, kann dies mittel- bis langfristig im Umkehrschluss die Marktmachtstellung der EU unterminieren.

Die Implikationen einer geoökonomischen Wende

Die Hinwendung global wichtiger Wirtschaftsmächte sowie der EU selbst zu einer geoökonomischen Ausrichtung stellt in der internationalen Wirtschaftspolitik eine gravierende Zäsur dar. Nicht zuletzt die Blockade in der Welthandelsorganisation⁶⁰ hat gezeigt, dass die bisherige Funktionslogik aus den Angeln gehoben wurde. Insbesondere die wirtschaftspolitische Neuausrichtung der Regierungen unter Xi Jinping in China sowie Donald Trumps erste Amtszeit in den USA haben zu dieser Zäsur beigetragen und die Rolle der EU als Verfechterin einer liberalen Marktordnung und des Freihandels unterminiert. Gleichzeitig verfügt die EU als Marktmacht und als regelsetzende Macht über die Durchsetzungskraft und das Instrumentarium, die notwendig sind, um sich im Machtkampf in der geoökonomischen Ära zu behaupten. Die zuletzt von der EU ergriffenen Maßnahmen wie die EU-Verordnung über das Screening ausländischer Direktinvestitionen, die Verordnung zum Schutz der EU vor wirtschaftlichem Zwang, das europäische Chip-Gesetz sowie die Sanktionen gegen Russland deuten auf eine Neuori-

57 Juncos/Vanhoonacker: The Ideational Power of Strategic Autonomy, 2024.

58 Giandomenico Majone: The rise of the regulatory state in Europe, in: West European Politics 3/1994, S. 77–101.

59 Anu Bradford: The Brussels Effect. How the European Union Rules the World, Oxford 2020.

60 Siehe auch Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023.

entierung der europäischen Wirtschaftspolitik hin. Gleichzeitig sind die Handlungsmöglichkeiten der EU als regelsetzender Staat im Vergleich etwa zu den Wirtschaftsmächten China oder USA begrenzt. Die Behauptung Europas im Verhältnis zu diesen beiden großen Wirtschaftsmächten ist aufgrund der Vielstimmigkeit der Positionierungen von 27 Mitgliedstaaten problematisch und wird dadurch verkompliziert, dass mitgliedstaats- und branchenspezifisch eine mehr oder weniger große wirtschaftliche Abhängigkeit von China besteht, während sich eine stärkere Loslösung von den USA angesichts der sicherheitspolitischen Abhängigkeiten der EU auch unter einer erneuten Amtszeit von Trump nur schwer realisieren lässt. Zudem wird innereuropäisch ein Austarieren der Positionen angesichts der aktuellen Führungsschwäche der beiden großen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich sowie dem Machtgewinn europaskeptischer Parteien im Europaparlament und in nationalen Regierungen immer schwieriger.

Neben dem Fokus auf der Handlungsfähigkeit der EU im geoökonomischen Kontext⁶¹ sind die Handlungsoptionen von europäischen Unternehmen und ihren Verbänden in einem veränderten Umfeld ein Phänomen, das es zu untersuchen lohnt. Wir haben gesehen, dass Wirtschaftsakteure geoökonomische Maßnahmen unter gewissen Umständen nachfragen und unterstützen. Sie tun dies insbesondere dann, wenn sie nicht in einer international eng verzahnten Wertschöpfungskette verankert sind und wenn es sich um Maßnahmen einer industrie-politischen Förderung mit konzentriertem Nutzen handelt.

Für die künftige Europaforschung wirft die Hinwendung zu geoökonomischen Maßnahmen spannende Fragen auf. Wie von Herranz-Surrallès u. a. sowie Bauerle Danzmann und Meunier in jüngsten Beiträgen⁶² aufgezeigt, stellt sich neben der Frage, ob und wieweit sich die EU als geoökonomische Akteurin positioniert und wir mittel- und langfristig tatsächlich eine geoökonomische Wende beobachten, auch die Frage, wie dies zurückwirkt auf die internationale Ordnung. Eine wesentliche Schlussfolgerung ist hierbei sicherlich, dass eine zunehmende Hinwendung zu einer geoökonomischen Ordnung einen verstärkenden Effekt hat und eine Rückkehr zur liberalen Ordnung umso unwahrscheinlicher wird, je stärker diese Neuausrichtung sich manifestiert.⁶³ Dies trifft vor allem zu für Maßnahmen, die einer tiefgreifenden Geopolitisierung zugeordnet werden können; aber auch Aktivitäten im Sinne einer zögerlichen oder oberflächlichen Geopolitisierung werden dazu führen, dass Handelspartner ähnliche Maßnahmen in Erwägung ziehen und ergreifen. Bauerle Danzmann und Meunier haben außerdem zu Recht darauf hingewiesen, dass die Hinwendung zu einer geoökonomischen Logik mit einem massiven Vertrauensverlust unter Handelspartnern einhergeht.⁶⁴ Diese verstärkenden Effekte stellen die EU als Protagonistin einer liberalen und multilateralen globalen Ordnung vor ein Dilemma, wenn sie sich als (Markt-)Macht in einer geoökonomischen Ära behaupten will. Darüber hinaus vermag die Hinwendung zu einer geoökonomischen Agenda zwar im Außenverhältnis auf die Mitgliedstaaten der EU eine einigende Wirkung haben. Die

61 Siehe hierzu auch Herranz-Surrallés/Damro/Eckert: *The Geoconomic Turn of the Single European Market?*, 2024.

62 Herranz-Surrallés/Damro/Eckert: *The Geoconomic Turn of the Single European Market?*, 2024; Bauerle Danzmann/Meunier: *The EU's Geoconomic Turn*, 2024.

63 Siehe Herranz-Surrallés/Damro/Eckert: *The Geoconomic Turn of the Single European Market?*, 2024, S. 931.

64 Bauerle Danzmann/Meunier: *The EU's Geoconomic Turn*, 2024, S. 1115.

umverteilenden Effekte diverser geoökonomischer Maßnahmen werden sich aber erst noch zeigen und können Gegenstand neuer Spannungen und Zerwürfnisse im Innenverhältnis werden. Insofern wird auch die „politics“-Dimension einer geoökonomischen Wende ein wichtiges Themenfeld für die künftige Europaforschung sein.

Ein Abschied von Dauer? Das Vereinigte Königreich und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza*

This article examines the structural challenges hindering institutionalised security and defence cooperation between the United Kingdom (UK) and the European Union (EU) post-Brexit. At the end of the tumultuous Brexit process, the UK under Boris Johnson severed all formal ties with the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP). The article shows a complex dynamic of disintegration, readjustment, cautious rapprochement and persisting structural barriers. The combination of EU third-country rules restricting UK participation in CSDP operations, defence-industrial initiatives, and decision-making bodies, together with the UK's decision to rule out any return to the single market, lead to a long-term lock-out of deeper security and defence cooperation. Despite the Labour government's ambition of an EU-UK security pact and mutual interests in addressing shared threats, the article concludes that high political costs stand in the way of a return to deep institutional cooperation.

Das Vereinigte Königreich (VK) „verlässt die Europäische Union, aber nicht Europa“¹ war einer der Kernsätze der britischen Regierung während der Brexit-Verhandlungen. Besonders deutlich hat sich dies in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gezeigt: Auf der einen Seite blieb das VK als europäische Macht präsent, etwa bei der militärischen Unterstützung der Ukraine. Auf der anderen Seite verabschiedete sich das Land im Zuge des Brexit-Prozesses vollständig von der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU) in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Premierminister Boris Johnson verzichtete bei den Verhandlungen zum Handels- und Kooperationsabkommen (HKA) bewusst auf jegliche strukturierte Zusammenarbeit in diesem Feld. Aus allen Kooperationsmöglichkeiten der GSVP – institutionell, operationell und industriell – zog sich das VK zurück, weitaus mehr als andere europäische Nicht-EU-NATO-Staaten wie Norwegen.

Seit dem Regierungswechsel zur Labour Party im Sommer 2024 strebt die neue britische Regierung unter Keir Starmer nun einen „reset“ der Beziehungen zur EU an. Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll hier in Form eines Sicherheitspaktes im Zentrum stehen.² Die Wiederwahl von Donald Trump zum US-Präsidenten im November 2024 verleiht der Zusammenarbeit von EU und VK in diesem Bereich zusätzliche Dringlichkeit. Auch will die EU die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den Fokus des neuen institutionellen Zyklus stellen.

Angesichts dieser politischen Ambitionen untersucht der Beitrag die strukturellen Hindernisse für eine verstärkte, institutionalisierte Zusammenarbeit von VK und EU

* Dr. Nicolai von Ondarza, Forschungsgruppenleiter EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Theresa May: Prime Minister's Letter to Donald Tusk triggering Article 50, UK Government, 29.3.2017, S. 1. Übersetzung des Autors.

2 David Lammy: The Case for Progressive Realism. Why Britain Must Chart a New Global Course, in: Foreign Affairs 3/2024.

in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ein besonderer Fokus wird darauf gelegt, welche strukturellen Faktoren die Zusammenarbeit bei der institutionalisierten Koordination, der Beteiligung an GSVP-Operationen und Missionen sowie der Rüstungszusammenarbeit erschweren.

Ausgangslage: Eine vollständige Abkehr von der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Der britische Austritt aus der EU stellt den prominentesten Fall von Desintegration in der europäischen Integration dar.³ Der Brexit selbst markierte nicht nur den Austritt des VK aus den Institutionen der EU, sondern auch aus all ihren Politikbereichen. Die Desintegration, verstanden als Rückabwicklung bisheriger Integrationsschritte und als Abbau bzw. Austritt aus gemeinsamen Strukturen, betraf dabei konsequenterweise auch die GSVP. Der Brexit sollte als langfristiger politischer Prozess verstanden werden, in dem sich mehrere Desintegrationsschritte parallel vollzogen. Entscheidende politische Weichen wurden nicht nur durch das Brexit-Referendum vom 23. Juni 2016 getroffen, sondern auch durch die beiden vorgezogenen Neuwahlen von 2017 und 2019, in denen sich die Brexit-Befürworter:innen mit einer maximalen Auslegung von Desintegration, dem „harten Brexit“, durchsetzten.⁴ Aus dem Blickwinkel der Pfadabhängigkeit hat das VK damit in seinem Verhältnis zur EU einen vollständig neuen Weg eingeschlagen. Dies führt zu einem „lock-out“, bei dem das VK von einer Rückkehr in eine engere Kooperation mit der EU ausgeschlossen ist, da diese nur durch politisch prohibitiv hohe Kosten erreichbar wäre. Im Folgenden wird aufgezeigt, dass dies in besonderem Maße auch für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt.

Die britische Sonderrolle in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Bereits seit der Einführung der GSVP war das VK nur ein zurückhaltender Unterstützer und brachte sich deutlich weniger ein als etwa Frankreich und Deutschland. Unabhängig von der jeweiligen Regierung setzte London stets den Schwerpunkt seiner Sicherheitsstrategie auf das „special relationship“ mit den USA und verfolgte das Ziel, die USA militärisch in Europa engagiert zu halten. In diesem Sinne wirkten die britischen Regierungen zwar seit der britisch-französischen Erklärung von Saint-Malo (1998) an dem Aufbau der GSVP mit, aber immer mit einem Fokus auf die NATO. Weitergehende Initiativen, die aus britischer Sicht NATO-Strukturen zu stark duplizieren würden, wie etwa der Aufbau eines militärischen EU-Hauptquartiers, blockierte London.

In der Praxis bedeutete dies, dass das VK zwar die großen Entscheidungen beim Aufbau der GSVP mittrug, sich aber nur sehr selektiv beteiligte. Schon im Jahr 2010 erwog der britische Premier David Cameron einen britischen Austritt aus der Europäischen Verteidigungsagentur (European Defence Agency, EDA).⁵ Bei den militärischen

3 Frank Schimmelfennig: Brexit: differentiated disintegration in the European Union, in: Journal of European Public Policy 8/2018, S. 1154–1173.

4 Thomas Quinn/Nicholas Allen/John Bartle: Why Was There a Hard Brexit? The British Legislative Party System, Divided Majorities and the Incentives for Factionalism, in: Political Studies 1/2024, S. 227–248.

5 Clara Marina O’Donnell: Britain’s coalition government and EU defence cooperation: undermining British interests, in: International Affairs 2/2011, S. 419–433.

EU-Operationen wirkte das VK auch in der Hochphase der GSVP-Operationen (2003–2009) umfangreich nur an der (von der NATO übernommenen) Operation EUFOR Althea und der Anti-Piraterie-Operation EUNAVFOR Atalanta mit. Bei anderen Operationen war seine Beteiligung nur symbolisch.⁶

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den Brexit-Verhandlungen: Von der Sicherheitspartnerschaft zum harten Brexit

Bemerkenswerterweise zielte die britische Regierung nach dem Brexit-Referendum zunächst auf eine enge Sicherheitspartnerschaft mit der EU ab. Während Premierministerin Theresa May schon kurz nach ihrer Amtsübernahme einen Verbleib in Binnenmarkt und Zollunion kategorisch ausschloss, warb sie früh für eine Kooperation in der inneren und äußeren Sicherheit. Auch und gerade vor dem Hintergrund der ersten Präsidentschaft Donald Trumps in den USA betonte May 2017, dass angesichts wachsender Bedrohungen das VK und die EU nicht weniger, sondern sogar mehr kooperieren sollten. Ziel sei eine „mutige neue Sicherheitspartnerschaft“ mit der EU, die neben der NATO eine bisher ungekannte Breite und Tiefe haben sollte.⁷

Angesichts der späteren Abkehr von der Kooperation mit der EU lohnt hier ein Blick ins Detail, um zu sehen, wie weitreichend die damaligen Pläne von May waren. So schlug sie konkret einen diplomatischen Konsultationsmechanismus mit dem:der Hohen Vertreter:in und dem Rat der EU vor, eine Beteiligung an ausgewählten GSVP-Operationen und Missionen sowie einen gemeinsamen Kapazitätsaufbau durch die EDA und den Europäischen Verteidigungsfonds (European Defence Fund, EDF). Dies wäre umfassender gewesen, als es bis dato für jeden anderen Drittstaat war, einschließlich Norwegen.⁸ Auch die EU zeigte sich in dieser Zeit für eine engere Kooperation in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik offen, ebenfalls bei Operationen, der EDA, dem EDF oder der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ). EU-Chefunterhändler Michel Barnier betonte jedoch von Beginn an, dass das VK auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw. der GSVP wie andere Drittstaaten behandelt werden würde.⁹

Nicht zuletzt ist zu betonen, dass das VK während der Brexit-Verhandlungen als Noch-Mitglied (das in der GASP/GSVP bis zum formellen Austritt im Januar 2020 über ein Veto-Recht verfügte) eine konstruktive Rolle spielte. Seinen früheren Widerstand etwa zum Aufbau der SSZ oder zu einer militärischen Planungszelle für kleinere Operationen gab es 2017 auf. In zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen, die sich gerade in Reaktion auf die erste Präsidentschaft Trumps stellten, wie dem Umgang mit

6 Bastian Giegerich/Christian Mölling: The United Kingdom's contribution to European security and defence, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik/The International Institute for Strategic Studies, Februar 2018.

7 UK Government: PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU, 22.9.2017, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu> (letzter Zugriff: 30.1.2025).

8 Steven Blockmans: Keeping up with the emerging European Defence Union: synchronising third country participation, Norwegian Institute of International Affairs: NUPI Research Paper 2/2022.

9 Europäische Kommission: Rede von Michel Barnier auf der Konferenz des Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, Speech/18/3785, 14.5.2018.

dem Iran, positionierte es sich mit der EU bzw. im E3-Format mit Deutschland und Frankreich.¹⁰

Im November 2018 vereinbarten die EU und die Regierung May in der „Politischen Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen“, die parallel zum ersten Entwurf des Austrittsabkommens ausgearbeitet worden war, eine weitreichende Zusammenarbeit auch in der GSVP anzustreben. Das Austrittsabkommen wurde jedoch im britischen Parlament dreimal abgelehnt und May in der Folge zum Rücktritt gezwungen. Ihr Nachfolger Boris Johnson verhandelte mit der EU das Austrittsabkommen neu, mit großen Änderungen vor allem beim Nordirland-Protokoll. Zusammen mit dem neuen Austrittsabkommen unterzeichnete Johnson im Januar 2020 die Politische Erklärung aber weitgehend unverändert.

Diese enthielt auch in ihrer endgültigen Form damit folgende für die GSVP relevanten Ambitionen:¹¹

- ein regelmäßiger politischer Dialog zur GASP/GSVP mit dem:der Hohen Vertreter:in, einschließlich der Einladung des VK zu informellen Treffen der EU-Außenminister:innen;
- eine enge Kooperation bei EU-geführten zivilen und militärischen Missionen und Operationen, an denen sich das VK über ein Rahmenbeteiligungsabkommen beteiligen könne (hierzu sollten sich das VK und die EU auch früh im Planungsstadium von neuen Operationen austauschen und sollte sich das VK an einer Operation beteiligen, würde es auch am Entscheidungsprozess zum Streitkräfteaufbau („Force Generation conference“) teilnehmen können);
- eine Zusammenarbeit in der Rüstungscooperation, einschließlich eines administrativen Abkommens mit der EDA, der Beteiligung des VK an ausgewählten vom EDF finanzierten Projekten sowie im Rahmen der SSZ;
- der Austausch geheimdienstlicher Informationen, einschließlich der Zusammenarbeit mit dem EU-Satellitenzentrum sowie in der Cybersicherheit.

Anders als das Austrittsabkommen aber war die Politische Erklärung, wie der Name bereits ausdrückt, eine politische Absichtserklärung ohne rechtliche Verpflichtung. Als dann unmittelbar im Februar 2020 die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen begannen, distanzierte sich die Regierung unter Johnson von dem Ziel einer Kooperation in der GASP/GSVP. So veröffentlichte sie am 3. Februar, nur zehn Tage nach Unterzeichnung der Politischen Erklärung, ihre Leitlinien für die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen mit dem Ziel eines klassischen Freihandelsabkommen und ohne vertiefte Kooperation in anderen Bereichen. Dabei schloss sie jegliche strukturierte Zusammenarbeit in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik kategorisch aus: „Many policy areas – for example foreign policy [...] – are for the UK Government to determine, within a framework of broader friendly dialogue and cooperation between

¹⁰ Sophia Besch: Brexit-Verhandlungen im Verteidigungsbereich: Lehren und Perspektiven, Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Arbeitspapiere Sicherheitspolitik 31/2018.

¹¹ Politische Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich (2019/C 66 I/02), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 384 I, 12.11.2019, S. 178–193.

the UK and the EU: they do not require an institutionalised relationship.¹² Das einzige Element, welches aus dem Abschnitt zur außen- und sicherheitspolitischen Kooperation aus der Politischen Erklärung noch übernommen wurde, war das Ziel eines Abkommens zum Austausch vertraulicher Dokumente, welches aber auch für andere Kooperationsbereiche wichtig ist.

In der Folge fand weder die GASP noch die GSVP im Handels- und Kooperationsabkommen eine Erwähnung. Der harte Brexit war damit auch in der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation vollzogen: *Institutionell* verließ das VK mit dem Austrittsabkommen alle Institutionen der EU, einschließlich der Entscheidungs-, aber auch der Austauschgremien zur GASP/GSVP. London lehnte ebenfalls einen strukturierten Dialog zwischen britischem:r Außenminister:in und Hohem:r Vertreter:in der EU ab. Des Weiteren zog sich das VK aus der EDA zurück und anders als in der Politischen Erklärung angekündigt wurde bisher kein administratives Abkommen zur Kooperation abgeschlossen. In Bezug auf die *Operationen und Missionen der EU* zog das VK bereits zum Beginn der Übergangsphase all sein militärisches und ziviles Personal ab. Die Kommandoaufgaben des VK in Operationen wie EUNAVFOR Atalanta wurden an andere EU-Staaten übertragen. Auch ein Rahmenabkommen zur Beteiligung an EU-Operationen und Missionen schloss London bisher nicht ab.¹³ Zuletzt verzichtete das VK bei der *Rüstungscooperation* auf jegliche strukturierte Zusammenarbeit mit der EU. Weder für den EDF noch für die SSZ wurden Bedingungen für eine britische Beteiligung geschaffen.

Mehr als nur EU-Skepsis: Gründe für das Fernbleiben

Für die Bewertung zukünftiger Optionen der Zusammenarbeit zwischen EU und VK in der GSVP ist es wichtig, die Präferenzen und Handlungsmotivationen der Akteure besser zu verstehen. Wie aufgezeigt ging die Abkehr von der Aufnahme institutionalisierter Beziehungen in diesem Bereich primär von der Regierung Johnson aus. Drei Beweggründe standen dabei im Vordergrund.

Erstens war die Regierung Johnson grundsätzlich zu einer möglichst umfassenden Abkehr und harten Verhandlungsposition gegenüber der EU bereit. Anders als May, die in ihrem Kabinett auf eine Balance aus Brexit-Kritiker:innen und Befürworter:innen setzte, stellte Johnson sein Kabinett ausschließlich aus langjährigen Brexit-Befürworter:innen zusammen. Gleichzeitig mussten sich unter Johnson alle Abgeordneten der konservativen Partei zu einem harten Brexit bekennen.¹⁴ Eine enge Zusammenarbeit mit der EU lehnten sowohl Johnson als auch sein Außenminister Dominic Raab grundsätzlich ab. Das drückte sich später auch darin aus, dass die britische Regierung im Frühjahr 2021, kurz nach Inkrafttreten des HKA, den EU-Botschafter und die EU-Delegation in

12 HM Government: The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations, CP211, Februar 2020, S. 4.

13 Richard G. Whitman: Missing in action: The EU-UK foreign, security and defence policy relationship after Brexit, in: European View 2/2020, S. 222–229.

14 Monika Brusenbauch Meislová/Birgit Bujard: Prime ministerial political leadership and the domestic politics of Brexit: Theresa May and Boris Johnson compared, in: British Politics 2/2024, S. 268–287.

London diplomatisch nicht anerkennen wollte.¹⁵ Hinzu kam ein strategisches Argument. Johnson und sein Chefunterhändler David Frost wollten der EU nach den Erfahrungen der schwierigen Verhandlungen zwischen 2017 und 2019 möglichst wenig Angriffsfläche bei den Verhandlungen über das HKA geben. Hierfür schlossen sie ganze Bereiche aus den Verhandlungen aus, um Zugeständnisse in Form von Paketlösungen zu vermeiden.¹⁶

Eng damit verbunden war zweitens eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Relevanz der EU in der Außen- und besonders in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, zusammen mit einer Präferenz für alternative Formate. Wie aufgezeigt waren auch vorherige britische Regierungen bereits während der regulären EU-Mitgliedschaft skeptisch gegenüber der GSVP. Dementsprechend setzte auch die Regierung Johnson in diesem Bereich primär auf die NATO sowie auf bilaterale und multilaterale Kooperationsformate in Europa.

Neben dem regulären Engagement in der NATO baute das VK unter Johnson vor allem zwei Elemente aus. Dies waren auf der einen Seite multilaterale Formate mit spezifischen verteidigungspolitischen Bezügen. In Europa lag der Schwerpunkt auf Nord- und Mittelosteuropa, insbesondere mit einer Ausweitung der britischen Führungsrolle im Rahmen der Joint Expeditionary Force (JEF), der neben dem VK die baltischen und skandinavischen Staaten sowie die Niederlande angehören. Global vereinbarte die Regierung Johnson gemeinsam mit den USA und Australien das Militärbündnis AUKUS, welches auf Zusammenarbeit bei Nuklear-U-Booten, Cybersicherheit und künstlicher Intelligenz ausgerichtet ist. Weiter gepflegt wurden etablierte diplomatische Formate, wie etwa die E3 (Deutschland, Frankreich, VK) oder das transatlantische Quad (E3 mit den USA). Auf der anderen Seite baute London seine bilateralen Beziehungen mit vielen europäischen Staaten in der Außen- und Sicherheitspolitik weiter aus. Neben den Lancaster-House-Verträgen mit Frankreich aus dem Jahr 2010 vereinbarte May 2017 einen Vertrag zu Verteidigung und Sicherheit mit Polen. 2021 folgte etwa eine gemeinsame Erklärung zur außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Deutschland, und danach eine Reihe von politischen Vereinbarungen in diesem Bereich mit vielen zentralen EU- und NATO-Mitgliedstaaten.¹⁷

Ein dritter Grund für die Abkehr von der GSVP waren die Einschränkungen für die Teilnahme von Drittstaaten an GSVP-Initiativen, die aus britischer Sicht nicht vereinbar waren mit dem Status und den Ressourcen, welche das VK in diesem Bereich einbringen kann. So ermöglicht die EU zwar schon seit Gründung der GSVP die Beteiligung von Drittstaaten, insbesondere von europäischen NATO-Staaten, die nicht zur EU gehören, wie Norwegen und (mit deutlich mehr Einschränkungen) der Türkei. Dabei setzt die EU jedoch in der Regel auf ihre Beschlussfassungsautonomie und eine klare Trennung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern. In der Folge sind auch diejenigen Drittstaaten, welche sich an GSVP-Instrumenten beteiligen, von der Beschlussfassung

15 James Landale: UK and EU in row over bloc's diplomatic status, 21.1.2021, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-55742664> (letzter Zugriff: 30.1.2025).

16 Simon Usherwood: 'Our European Friends and Partners?' Negotiating the Trade and Cooperation Agreement, in: Journal of Common Market Studies S1/2021, S. 115–123.

17 Julina Mintel/Nicolai von Ondarza: Die Bilateralisierung der britischen Außenpolitik. Stand und Folgen für Deutschland und die EU nach einem Jahr Brexit, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 16/2022.

ausgeschlossen. Die Drittstaaten werden somit zu Entscheidungsempfängern statt Entscheidungsträgern.

Konkret illustriert wurde diese Problematik am „Galileo-Problem“: Die europäische Alternative zum GPS-Satellitennavigationssystem der USA wurde ursprünglich mit substantieller Beteiligung britischer Industrie entwickelt. Bei den Brexit-Verhandlungen wollte die britische Regierung schon unter May eine vollständige Beteiligung an Galileo aushandeln. Die EU aber bestand auf den regulären Drittstaatenregeln, die ursprünglich auch auf britisches Drängen hin entwickelt worden waren. Diese Regeln ermöglichen zwar grundsätzlich eine Beteiligung an dem Projekt, aber mit Einschränkungen bei der militärischen Nutzung, den Mitentscheidungsrechten und bei der Beteiligung von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten. Diese Bedingungen hielt die britische Regierung angesichts der Bedeutung der britischen Weltraumindustrie und der notwendigen finanziellen Beteiligung für inakzeptabel. In der Folge beteiligte sich das VK nicht weiter an Galileo, nicht trotz, sondern gerade wegen seiner vergleichsweise hohen Bedeutung in diesem Sektor.¹⁸

Ähnlich sieht es im Bereich von militärischen und zivilen EU-Operationen und Missionen aus. Die EU ermöglicht Drittstaaten die Beteiligung, behält sich jedoch vor, die grundlegenden Entscheidungen zu der jeweiligen Mission oder Operation in den EU-Gremien ohne Beteiligung der Drittstaaten zu treffen. Hierzu gehören auch das grundsätzliche Mandat und die Zielsetzung. Lediglich bei der Streitkräftezusammenstellung sind sie institutionell beteiligt, allerdings auch hier mit Vorrang der EU-Mitgliedstaaten.¹⁹ Eine solche Rolle als Entscheidungsempfänger, trotz im Zweifelsfall substantieller Beteiligung, aber war für das VK, was sich selbst als militärische Führungsmacht begreift, nicht akzeptabel.

Neue Impulse für die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit

Seit dem Vollzug des harten Brexits zum Januar 2021 haben jedoch interne und externe Treiber dazu beigetragen, dass es schrittweise zu einer – vorsichtigen – Wiederannäherung zwischen EU und VK auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gekommen ist.

Die Rückkehr des Pragmatismus unter Rishi Sunak

Der wichtigste interne Treiber im VK waren die politischen Veränderungen und die damit einhergehenden Strategien im Umgang mit der EU. Die Brexit-Periode bis zum Rücktritt von Boris Johnson und dem Ringen um seine Nachfolge (2016–2022) war für Westminster politisch die turbulenteste Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg: Seit dem Brexit-Referendum im Juni 2016 gab es ausschließlich vorgezogene Neuwahlen (2017, 2019, 2024),²⁰ fünf Premierminister:innen und wiederkehrend hohe Niederlagen für die Regierungen May und Johnson im Parlament. Zwar konnte Johnson diese politischen

¹⁸ Sophia Besch: Moving on after Galileo – lessons (to be) learnt, Centre for European Reform: CER Insight, 28.6.2018.

¹⁹ Rat der Europäischen Union: EU Force Generation Concept, CSDP/PSDC 606, 11.11.2015.

²⁰ Die Neuwahlen 2024 waren nur um etwa ein halbes Jahr vorgezogen, der reguläre Termin wäre spätestens im Januar 2025 gewesen.

Zerwürfnisse in der konservativen Partei mit seinem Wahlsieg und einer hohen absoluten Mehrheit gewonnener Sitze bei den Neuwahlen 2019 eingrenzen. Trotzdem verlor er im Zuge einer Reihe von Skandalen im Sommer 2022 das Vertrauen seiner Partei und trat zurück. Seine von der konservativen Partei ausgewählte Nachfolgerin Liz Truss trat nach wirtschaftlichen Zerwürfnissen um ihren ersten Haushaltsentwurf ebenfalls nach nur wenigen Wochen im Amt zurück. Erst Rishi Sunak, ehemaliger Finanzminister unter Johnson, blieb bis zu den vom ihm im Sommer 2024 ausgerufenen Neuwahlen, die die Konservativen gegen Keir Starmer und die Labour Partei verloren, im Amt.²¹

Relevant im Zusammenhang mit den Beziehungen von EU und VK ist dabei, dass die Regierung Sunak bereits einen dezidiert pragmatischeren Ansatz in der Zusammenarbeit mit der EU verfolgte als Johnson. Zentraler Baustein war die weitgehende Beilegung des für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur am Rande relevanten Konflikts über die Umsetzung des Nordirland-Protokolls. Obwohl von Johnson unterzeichnet, wollte dessen Regierung das Protokoll unilateral aushebeln und damit die EU zu Neuverhandlungen zwingen. Unter Sunak einigten sich EU und VK jedoch im März 2023 auf das sogenannte Windsor Abkommen zur Umsetzung der Vereinbarungen zu Nordirland mit Anpassungen. Damit war eines der größten Hindernisse zwischen den beiden Partnern beigelegt.²²

Aber auch im spezifischen Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ging die Regierung Sunak in Kombination mit den externen Faktoren auf die EU zu. So nahm das VK am ersten und jeden weiteren Treffen der 2022 gegründeten Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) teil. Obgleich keine EU-Organisation, so ist die EPG doch eng an die EU-Strukturen gebunden und die britische Teilnahme war explizit auf eine Wiederannäherung mit den europäischen Verbündeten ausgerichtet. Im Sommer 2024 richtete das VK als Organisator den EPG-Gipfel aus.²³

Innenpolitisch nahm Sunak dabei eine wichtige Korrektur vor. Während das „Integrated Review“ von 2021, die zentrale außen- und sicherheitspolitische Strategie des VK, unter der Regierung Johnson die EU bewusst noch vollständig ausklammerte, nannte das „Integrated Review Refresh“ von 2023 auch unter dem Eindruck der Ad-hoc-Kooperation im Zuge des russischen Angriffskrieges (siehe unten) die Union immerhin als wichtigen Partner. Im Jahr 2022 stellte die Regierung Sunak erstmals den Antrag zur Teilnahme an einem SSZ-Projekt zur militärischen Mobilität und beantragte damit erstmals seit dem Brexit formell die Teilnahme an einem GSVP-Instrument.²⁴ Gleichwohl war diese Teilnahme zunächst nur begrenzt auf dieses singuläre Instrument und nicht als Auftakt intendiert für eine grundsätzliche, breite Beteiligung an GSVP-Instrumenten.

Der zentrale innenpolitische Impuls für eine potenzielle Richtungsänderung kam mit der vorgezogenen Neuwahl im Juli 2024. Bei dieser gewann Labour unter Starmer – auch wegen der hohen Unbeliebtheit der konservativen Regierung und der Eigenheiten des

21 Tim Shipman: *Out: How Brexit Got Done and the Tories Were Undone*, London/Dublin 2024.

22 House of Commons Library: *The Northern Ireland Protocol: The Windsor Framework*, House of Commons: Research Briefing, 21.3.2023.

23 Luigi Scazzieri: *Towards a UK-EU Security Pact*, Centre for European Reform: CER Insight, 6.8.2024.

24 Rat der Europäischen Union: *SSZ: Einladung des Vereinigten Königreichs zur Beteiligung am Projekt zur militärischen Mobilität*, Pressemitteilung 954/22, 15.11.2022.

britischen Wahlsystems – eine deutliche absolute Mehrheit der Sitze.²⁵ Gegenüber den Beziehungen zur EU hatte Labour im Wahlkampf eine zurückhaltende Position eingenommen. Den Brexit kritisierte Starmer vor allem wegen seiner Umsetzung und betonte, an den Leitplanken des HKA festzuhalten. Eine Rückkehr in die EU, aber auch eine Reintegration in den Binnenmarkt, die Zollunion oder eine Rückkehr zur Freizügigkeit schloss Labour sowohl im Wahlkampf als auch nach der Regierungsübernahme deutlich aus. „Make Brexit Work“ statt einer Neuaushandlung des Verhältnisses von EU und VK war das öffentlich erklärte Ziel.²⁶

Dennoch strebte die Regierung Starmer nach den schwierigen Brexit-Jahren einen „reset“ mit der EU und ihren Mitgliedstaaten an. Im Zentrum dessen soll ein Sicherheitspakt zwischen den beiden Partnern stehen, mit dem das VK und die EU in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik enger zusammenarbeiten sollen. Die genauen Konturen dieses Sicherheitspakts bleiben öffentlich aber nur sehr grob umrissen. So will Labour die Zusammenarbeit mit der EU international verbessern und dabei neben außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen auch verwandte Bereiche einschließen wie etwa die Cybersicherheit, Migration oder internationale Klima- und Energiepolitik. Ob und wie weit das VK im spezifischen Bereich der GSVP mit der EU zusammenarbeiten will, hat die britische Regierung dabei noch nicht definiert.²⁷

Seit dem Regierungswechsel im VK haben die Verhandlungen zwischen britischer Regierung und EU zu diesem Sicherheitspakt formell noch nicht begonnen (Stand Januar 2025). Dies hängt auch damit zusammen, dass sich die EU in diesem Zeitpunkt noch in ihrer institutionellen Neuordnung nach den Europawahlen vom Juni 2024 befindet und die neue Kommission erst zum 1. Dezember 2024 offiziell ihre Arbeit aufgenommen hat. Zwei erste signifikante Momente gab es jedoch. So stimmte sich der britische Außenminister David Lammy früh mit dem Hohen Vertreter der EU ab. Erstmals seit 2022 nahm die britische Seite im Oktober 2024 an einem Treffen der EU-Außenminister:innen teil.²⁸ Dabei wurden in einer gemeinsamen Erklärung von Lammy und Josep Borrell regelmäßige Konsultationen zwischen EU und VK vereinbart. Laut Presseberichterstattung fand zudem ein Austausch zu einer möglichen Beteiligung des VK an GSVP-Operationen und Missionen statt.²⁹ Formelle Beschlüsse oder einen formellen Verhandlungsauftritt zur Zusammenarbeit in der GSVP hat es jedoch noch nicht gegeben.

Wiederannäherung im Zuge des russischen Angriffskrieges

Der größte externe Impuls für eine Wiederannäherung von EU und VK in der Außen- und Sicherheitspolitik kam mit der russischen Vollinvasion der Ukraine ab dem 24. Februar 2022. Die Rückkehr eines großen Krieges und die damit vorläufig konfrontative Si-

25 Christopher Prosser: Fragmentation revisited: the UK General Election of 2024, in: West European Politics, 2.12.2024 (online first), S. 1–13.

26 Labour Party: Change. Labour Party Manifesto 2024, Juni 2024, abrufbar unter: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2024/06/Labour-Party-manifesto-2024.pdf> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

27 Siehe Scazzieri: Towards a UK-EU Security Pact, 2024.

28 Siehe auch den gemeinsamen Meinungsbeitrag vom Hohen Vertreter und dem britischen Außenminister: Josep Borrell/David Lammy: Putins Einmischung auf unseren Straßen ist inakzeptabel, in: Handelsblatt, 13.10.2024.

29 Henry Foy/Lucy Fisher: EU countries call on Britain to commit to Brussels-led peacekeeping mission, in: Financial Times, 14.10.2024.

cherheitsordnung in Europa hat die klaren gemeinsamen Interessen zwischen dem VK, der EU und ihren Mitgliedstaaten unterstrichen. Das VK gehört dabei zu den frühen und entschlossensten Unterstützern der Ukraine und hat diese – anders als Deutschland und Frankreich – schon vor der Invasion mit militärischer Hilfe unterstützt. Bei der Unterstützung mit weitreichenderen Waffensystemen waren britische Regierungen regelmäßig Vorreiter unter den westlichen Verbündeten.³⁰ Den NATO-Beitritt Finlands und Schwedens hat London ebenfalls stark unterstützt, einschließlich einer bilateralen Beistandsgarantie während der zwischen 2022 und 2024 zeitweise blockierten Beitrittsprozesse. Insbesondere unter nord-, mittel- und osteuropäischen EU- und NATO-Staaten hat das VK dabei seine Bedeutung als Akteur in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstrichen.

Auch in der Zusammenarbeit mit der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik gab es angesichts der Sondersituation eine Wiederannäherung. So nahm die damalige britische Außenministerin Truss Anfang März 2022, gemeinsam mit den Außenminister:innen aus den USA und Kanada und dem NATO-Generalsekretär, an einem erweiterten Austausch des EU-Außenrates teil. Im Bereich der Sanktionen koordinierten sich London und Brüssel, um eine möglichst große Wirkung gegenüber Russland zu erzielen. Diese Koordination fand jedoch fast ausschließlich im multilateralen Rahmen wie etwa den G7 oder im trilateralen Format zwischen EU, VK und USA statt. Hinzu kam ein informeller Austausch auf Arbeitsebene. Eine Institutionalisierung dieser Kooperation oder einen direkten Gipfel von EU und VK auf oberster politischer Ebene gab es dabei nicht; eine entsprechende Offerte vom damaligen Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel schlug auch die Regierung Sunak aus.³¹ Für die drängenden Fragen der europäischen Verteidigung blieb für das VK die NATO, deren Bedeutung auch für die EU-Staaten noch einmal unterstrichen worden war, der zentrale Rahmen.

Gleichzeitig setzte sich die Parallelität der Aktivitäten von EU und VK in der Außen- und Sicherheitspolitik fort. So unterhalten etwa sowohl das VK als auch die EU Ausbildungsbereiche für die Ukraine, die nur auf mitgliedstaatlicher Ebene koordiniert werden. Bei der gemeinsamen Munitionsbeschaffung (Act in Support of Ammunition Production, ASAP) ist das VK – anders als Norwegen – nicht beteiligt. Dasselbe gilt für die Europäische Friedensfazilität (EFF), mit der u. a. militärische Hilfen für die Ukraine durch EU-Staaten kofinanziert werden.

Der Trump-Faktor

Der jüngste externe Impuls für die außen- und sicherheitspolitische Kooperation zwischen EU und VK kommt aus den USA. Mit der erneuten Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten verändern sich die Vorzeichen für die europäische Sicherheit erneut. Noch ist unklar, wie weit sich die US-amerikanische Politik gegenüber der NATO, der EU, der Unterstützung der Ukraine und in weiteren Fragen der europäischen Sicherheit tatsächlich verändern wird.

³⁰ Für einen Überblick und Vergleich siehe Claire Mills: Military assistance to Ukraine (February 2022 to January 2025), House of Commons Library: Research Briefing, 14.1.2025.

³¹ Peter Foster et al.: UK rebuffs EU offer of strategic dialogue, in: Financial Times, 27.7.2023.

Für die Zusammenarbeit zwischen EU und dem VK in der Sicherheits- und Verteidigungs politik stehen jedoch zwei entgegengesetzte Treiber im Raum. Auf der einen Seite haben sowohl Trump als auch Vize-Präsident J. D. Vance regelmäßig öffentlich betont, dass sie erwarten, dass die Europäer mehr für ihre eigene Sicherheit tun müssten und dabei auch die Beistandsgarantie der NATO infrage gestellt.³² Dies wird in der EU zum Anlass genommen, eigene Bemühungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungs politik, einschließlich der Verteidigungsindustrie, zu verstärken und zu einem Schwer punkt der neuen Legislaturperiode zu machen. Dem VK mit seiner vergleichsweisen großen Rüstungsindustrie und militärischen Fähigkeiten könnte dabei eine wichtige Rolle als Partner zukommen. Ebenso hat London sein Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit europäischen Partnern geäußert, auch zur Fortsetzung der Unterstützung der Ukraine, etwa mit einer gemeinsamen Erklärung zur europäischen Sicherheit auf Außenministerebene mit Frankreich, Deutschland, Polen sowie Italien und Spanien kurz nach den US-Wahlen im November 2024.³³

Auf der anderen Seite bleibt das britische Interesse an einer engen Kooperation mit den USA und der Aufrechterhaltung der „special relationship“ auch unter einer erneuten Präsidentschaft von Trump hoch. Sowohl Starmer als auch Außenminister Lammy haben – trotz früherer sehr kritischer Kommentare zu Trump – schon vor den US-Wahlen wiederholt betont, dass die britische Regierung mit jeder gewählten US-Administration zusammenarbeiten werde. Gerade die außen- und sicherheitspolitischen Verflechtungen zwischen den USA und dem VK sind enger als mit jedem anderen europäischen Verbündeten. Zudem wird im VK diskutiert, inwiefern das Land es riskieren sollte, bei einem potenziellen Handelskonflikt zwischen den USA und der EU einen Kollateralschaden zu erleiden.³⁴ Anders als bis zum Ende der ersten Trump-Präsidentschaft im Januar 2021, als das VK über die Übergangsphase noch Teil von EU-Binnenmarkt und Zollunion war, könnte die USA in Handelsfragen zwischen EU und VK differenzieren. Konservative Stimmen, einschließlich Oppositionsführerin Kemi Badenoch, fordern die Regierung Starmer daher zu einem bilateralen Abkommen mit Trump zulasten der Kooperation mit der EU auf.³⁵

Insgesamt haben die internen wie externen Treiber daher seit 2021 zu einer Wiederannäherung in der Außen- und Sicherheitspolitik zwischen EU und VK geführt. Diese hat jedoch primär ad hoc oder im multilateralen Rahmen stattgefunden; eine institutionalisierte Kooperation, insbesondere im Bereich der GSVP, wie sie ursprünglich in der politischen Erklärung angestrebt worden war, ist dabei nicht mehr angegangen worden. Mit dem Blick nach vorne ist noch offen, welche Formen der Zusammenarbeit die Labour-Regierung unter Starmer mit ihrem „EU-VK-Sicherheitspakt“ anstrebt. Ob

32 Siehe etwa J. D. Vance: Europe must stand on its own two feet on defence, in: Financial Times, 19.2.2024.

33 Auswärtiges Amt: Joint Declaration by the Foreign Ministers of Germany, France, Poland, Italy, Spain and the United Kingdom in Warsaw, Pressemitteilung, 19.11.2024, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2685538-2685538> (letzter Zugriff: 30.1.2025).

34 Anand Menon: Time to choose?, 3.12.2024, abrufbar unter: <https://ukandeu.ac.uk/time-to-choose/> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

35 Kemi Badenoch: A trade deal with America is within our grasp – but will Labour squander the opportunity?, in: The Telegraph, 9.11.2024.

das Verhältnis zu den USA unter Trump zu einem Treiber einer engeren Kooperation zwischen EU und VK oder sogar zu einem Keil wird, bleibt abzuwarten.

Bleibende Hürden für die Zusammenarbeit

Angesichts dieser Treiber scheint zumindest in der britischen öffentlichen Debatte die engere Zusammenarbeit mit der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bereich zu sein, in dem der „reset“ mit der EU am realistischsten ist. Hinzu kommen gemeinsame Werte und Bedrohungen wie etwa die militärische und hybride Bedrohung durch Russland, der Schutz kritischer Infrastruktur, Cyberabwehr und mehr. Blickt man allerdings auf die einzelnen Instrumente, so wären die politischen Kosten für eine vertiefte Zusammenarbeit sehr unterschiedlich.

Schwierige Voraussetzungen für eine institutionelle Beteiligung

Dies gilt zunächst für die *institutionelle Beteiligung*. Seit dem Brexit haben britische Außenminister:innen zweimal an Treffen des Rates für Auswärtiges teilgenommen. Dies waren jedoch jeweils nicht vollständige Teilnahmen, sondern nur spezifische Einladungen zu einzelnen Themen bzw. Austauschen. Eine grundsätzliche Teilnahme auch ohne Stimmrecht würde dem Prinzip der Beschlussfassungsautonomie der Union widersprechen. Einzelne Vorschläge, wie sie bspw. die deutsche Außenministerin im November 2023 gemacht hat, Beitrittskandidaten der EU zu Ratssitzungen in Bereichen einzuladen, in denen sie Kapitel schon abgeschlossen haben,³⁶ haben bisher keine volle Unterstützung in der EU erreicht. Rechtlich und politisch wäre es für die EU zwar durchaus möglich, einen Drittstaat – ob Beitrittskandidat oder enger Partner – regelmäßig zu Beratungen im Rat für Auswärtiges zu Themen der Außen- und Sicherheitspolitik einzuladen. Eine solche Einladung an das VK würde jedoch einen Präzedenzfall darstellen, an dem weitere europäische Nicht-EU-Staaten – wie Norwegen, Montenegro, Nordmazedonien, Albanien oder insbesondere auch die Türkei – ebenfalls großes Interesse hätten. Hier würde sich die EU in Erklärungsnot bringen, unter welchen Bedingungen und mit welcher Begründung dem VK ein solches Sonderrecht zugestanden werden sollte; ein Sonderrecht, was die EU und ihre Mitgliedstaaten bisher auch mit dem Verweis auf die Kosten des Austritts durchweg abgelehnt haben.

Realistischer wäre eine institutionelle Anbindung an die EDA, wie sie etwa Norwegen, aber auch die USA in Form eines administrativen Abkommens unterhalten. Ein solches Abkommen ermöglicht keine Mitentscheidungsrechte oder institutionelle Repräsentation in der EDA, wohl aber eine Beteiligung an einzelnen Projekten sowie verwandten GSVP-Instrumenten. Gleichzeitig sind die Verpflichtungen jedoch auf die entsprechenden Projekte beschränkt; rechtliche Verpflichtungen zur Übernahme von EU-Standards ergeben sich daraus nicht. Aus politischer Perspektive wären die Kosten für ein administratives Abkommen mit der EDA – jenseits öffentlicher Anschuldigungen seitens der Brexit-Befürworter:innen – für die britische Regierung am niedrigsten.

³⁶ Auswärtiges Amt: Rede der Außenministerin Annalena Baerbock bei der Europakonferenz im Auswärtigen Amt, 2.11.2023, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2629310-2629310> (letzter Zugriff: 30.1.2025).

Spielräume bei der operationellen Kooperation

Bezüglich der Beteiligung an *Missionen und Operationen* der EU hingegen stellt sich aus britischer Perspektive weiterhin die Frage nach dem Mehrwert, insbesondere angesichts einer zunehmend kompetitiven europäischen Sicherheitsordnung. Grundsätzlich benötigen Staaten, die sich an GSVP-Operationen und Missionen beteiligen wollen, sowohl ein Abkommen zum Austausch vertraulicher Informationen sowie ein Rahmenabkommen zur operationellen Zusammenarbeit. Erstes hat das VK bereits abgeschlossen, ein entsprechendes Rahmenabkommen bisher noch nicht.

Rechtlich sind die Anforderungen für ein solches Rahmenabkommen als kompatibel mit den roten Linien des VK einzustufen. Bislang hat die EU ein solches Rahmenabkommen mit 22 Staaten und Organisationen abgeschlossen, von sehr eng angebundenen Staaten wie Norwegen oder die Ukraine bis hin zu weit entfernten Partnern ohne enge Integration mit der Union wie den USA, Südkorea oder Chile.³⁷ Das Rahmenabkommen regelt dabei den Prozess zur Beteiligung am Streitkräftezusammenstellungsprozess und während der Operation, verpflichtet aber in keiner Weise zur Teilnahme an EU-Operationen oder Missionen. Auch während einer Operation oder Mission verbleibt das souveräne Entscheidungsrecht über ihre entsendeten Truppen oder zivilen Kräfte bei den jeweiligen Drittstaaten.

Gleichzeitig gilt aber auch: Eine Drittstaatenbeteiligung schränkt die Entscheidungsautonomie der EU-27 über die jeweilige Mission oder Operation ebenfalls nicht ein. So könnte das VK unabhängig vom Umfang seiner Beteiligung nicht über Grundsätzliches wie das Mandat oder dessen Änderung entscheiden. Auch könnte es als Drittstaat keine militärische Führungsrolle mehr einnehmen, wie es bei mehreren GSVP-Operationen und Missionen vor dem Brexit der Fall war.

Während ein Rahmenabkommen – mindestens als politische Geste – denkbar ist, stellt sich für das VK vielmehr die Frage nach dem sicherheitspolitischen Mehrwert einer Beteiligung an EU-Missionen und Operationen. Zwei Beispiele aus der Zeit nach 2020 verdeutlichen dies. So unterhalten das VK und die EU jeweils eine Ausbildungsmision für die Ukraine. Die Briten bauten ihre Mission zuerst auf und halfen den europäischen Verbündeten beim Aufbau der EU-Mission. Aus britischer Sicht würde es die eigene Handlungsfreiheit begrenzen, sich hier der EU-Mission anzuschließen und unterzuordnen. Ein vergleichbarer Fall ist die EU Marineoperation EUNAVFOR Aspides zum Schutz der Schifffahrt vor Angriffen der Huthi auf dem Weg zum Suezkanal. In derselben Region operiert die britische Marine in Kooperation mit den USA. Doch während die USA und das VK auch Landziele der Huthi angreifen, ist die EU-Operation nach internen Verhandlungen der Union auf den Schutz der Schiffe beschränkt.³⁸

Dies schließt nicht aus, dass sich perspektivisch Gelegenheiten zur Zusammenarbeit bei Missionen oder Operationen ergeben könnten, etwa auf dem Westlichen Balkan. Ein drängendes Interesse wurde von britischer Seite aber bisher noch nicht geäußert.

³⁷ Für einen Überblick über die bestehenden 22 Abkommen siehe EUR-Lex: Crisis management – framework for participation agreements, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/crisis-management-framework-for-participation-agreements.html> (letzter Zugriff: 29.1.2025).

³⁸ Ronja Kempin/Georg Schneider: Die EU-Operation Eunavfor Aspides. Geoökonomie und Geopolitik stehen (noch) in einem Missverhältnis, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 6/2024.

Eine Binnenmarkt-Schranke für die Zusammenarbeit in der Rüstungspolitik und -industrie

Die detailliertesten Drittstaatenregeln hat die EU bei ihren verschiedenen GSVP-Instrumenten im *rüstungspolitischen und rüstungsindustriellen Bereich* aufgestellt. Dort sind auch die Grenzen für eine britische Beteiligung und andere Drittstaaten am stärksten beschränkt. Bei den meisten dieser Instrumente hat die EU jeweils definiert, unter welchen Regeln sich Drittstaaten beteiligen können. Beispiellohaft kann dies an der SSZ, dem EDF und dem ASAP gezeigt werden.

Die SSZ ist ein mit dem Vertrag von Lissabon (Art. 42 Abs. 6 Vertrag über die Europäische Union) eingeführtes Instrument, mit dem eine Gruppe von besonders willigen und fähigen EU-Staaten im Bereich der militärischen Fähigkeiten enger zusammenarbeiten können. Seitdem wurden über 60 Projekte begonnen, mit jeweils variierender Teilnahme der Mitgliedstaaten. 2020 haben die EU-Mitgliedstaaten mit einem Ratsbeschluss die Kriterien für die Teilnahme von Drittstaaten an SSZ-Projekten festgelegt. Hierzu müssen die Drittstaaten die grundsätzlichen Werte der EU teilen und in einem politischen Dialog mit ihr stehen, einen wichtigen Mehrwert zum Projekt leisten können und damit zur Stärkung der GSVP beitragen. Gleichzeitig darf die Beteiligung nicht zu Abhängigkeiten der EU von den jeweiligen Drittstaaten führen oder zur Einschränkung des Exports oder der Nutzungsrechte der entwickelten Fähigkeiten. Zudem muss der Drittstaat über ein Geheimschutzabkommen mit der EU verfügen – was beim VK der Fall ist – sowie bei Projekten, die mit Unterstützung oder Einbindung der EDA realisiert werden, ein Verwaltungsabkommen mit dieser abgeschlossen haben – was beim VK noch nicht der Fall ist.³⁹

Seit 2021 beteiligen sich auf dieser Grundlage etwa Kanada, Norwegen und die USA am SSZ-Projekt zu militärischer Mobilität; auch die Schweiz hat Interesse geäußert. 2022 wurde auch das VK zur Beteiligung an diesem Projekt eingeladen und hat grundsätzlich ein Interesse zur Beteiligung bekundet. Aufgrund von bilateralen Differenzen mit Spanien über Gibraltar und der Nutzung des dortigen Flughafens ist der Beitritt aber bisher nicht vollzogen worden (Stand Januar 2025). Das Projekt zu militärischer Mobilität zeichnet sich zudem gerade dadurch aus, dass es um gemeinsame Standards und Protokolle geht, die auch der NATO zugutekommen würden, es sich aber nicht um ein konkretes Rüstungsprojekt handelt, bei dem ein Abkommen mit der EDA notwendig wäre. Solange nicht entweder die EU ihre Regeln zur Drittstaatenbeteiligung in SSZ-Projekten ändert oder das VK ein Abkommen mit der EDA schließt, bleibt es vom Großteil der SSZ-Projekte ausgeschlossen.

Noch weiter gehen die Einschränkungen beim EDF. Dieser wurde 2021 eingeführt, um durch den EU-Haushalt Forschung, Entwicklung und Zusammenarbeit im Verteidigungssektor zu unterstützen. Im mehrjährigen Finanzrahmen von 2021–2027 umfasst der EDF zwar für rüstungspolitische Zwecke bescheidene knapp acht Milliarden Euro, soll aber perspektivisch ausgebaut werden und zukünftig mit der rüstungsindustriellen

39 Rat der Europäischen Union: Beschluss (GASP) 2020/1639 des Rates über die allgemeinen Bedingungen, unter denen Drittstaaten in Ausnahmefällen eingeladen werden könnten, sich an einzelnen SSZ-Projekten zu beteiligen vom 5. November 2020, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 371, 6.11.2020, S. 3–9.

Strategie der EU verknüpft werden.⁴⁰ Mit dem Ziel, die Rüstungsindustrie und Zusammenarbeit zu stärken, ist der EDF fast ausschließlich auf EU-Mitgliedstaaten und ihre Unternehmen ausgerichtet. Dementsprechend restriktiv fallen die Regeln für Drittstaaten aus. Ausgenommen sind nur die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), also insbesondere Norwegen, die volumnäßig teilnehmen können. Zwar ist eine Beteiligung von Unternehmen, die ihren Hauptsitz außerhalb der EU bzw. dem EWR haben, möglich, aber in sehr eingeschränktem Maße und nur unter außergewöhnlichen Umständen. Auf der anderen Seite schränkt die Verordnung selbst die Einbindung von Unternehmen ein, die zwar ihren Sitz in der EU oder dem EWR haben, aber hauptsächlich aus einem Drittstaat kontrolliert werden, wodurch sogar die Beteiligung von Tochterunternehmen unter britischer Hand eingeschränkt ist.⁴¹ So soll aus EU-Sicht Technologietransfer verhindert werden und ausschließlich die EU-Industrie profitieren. Ähnliche Einschränkungen für Unternehmen von außerhalb der EU und dem EWR finden sich bei ASAP und dem aktuell verhandelten Programm für die europäische Verteidigungsindustrie (European Defence Industry Programme, EDIP).

Hierbei gilt bisher: Umso stärker die rüstungsindustrielle Komponente, desto höher sind die Anforderungen und Einschränkungen für Drittstaaten. Dabei definiert die EU bislang die Möglichkeiten von einzelnen Drittstaaten nicht politisch, sondern über rechtliche Kriterien, die bei rüstungsindustriellen Vorhaben de facto alle Drittstaaten außerhalb des EWR weitgehend ausschließen. Für das VK bedeutet dies wiederum, dass für seine Beteiligung entweder die EU ihre Kriterien ändert bzw. politische Ausnahmen für London schaffen müsste oder das VK eine zentrale Planke seines Post-Brexit-Status ändert müsste, nämlich den Beschluss, keine Reintegration in den Binnenmarkt anzustreben.

Fern vom Binnenmarkt

Die Analyse der Sicherheits- und Verteidigungsbeziehungen von EU und VK seit dem Brexit zeigt eine komplexe Dynamik von Desintegration, Neujustierung und vorsichtiger Annäherung. Der harte Brexit führte dazu, dass das VK alle institutionellen Bindungen an die GSVP kappte und sich einer strukturierten Zusammenarbeit verweigerte. Die von der Johnson-Regierung verfolgte Linie unterstrich ein tiefes Misstrauen gegenüber den EU-Institutionen und eine deutliche Präferenz für bilaterale oder andere multilaterale Formate.

Seit dem Regierungswechsel zu Labour hat sich jedoch das Potenzial für eine Wiedernäherung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verbessert. Der von Labour angestrebte Sicherheitspakt zwischen EU und VK verdeutlicht das Interesse an einer intensiveren Kooperation. Diese Entwicklung wird durch externe Faktoren – die dauerhaft veränderte sicherheitspolitische Lage in Europa durch den russischen Angriff auf die Ukraine und Veränderungen in der US-Außenpolitik unter Trump – verstärkt.

40 Esther Sabatino: The European defence fund: a step towards a single market for defence?, in: Journal of European Integration 1/2002, S. 133–148.

41 Siehe Verordnung (EU) 2021/697 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2018/1092 vom 29. April 2021, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 170, 12.5.2021, S. 149–177, Art. 20 Abs. 3, Art. 23 Abs. 2.

Dennoch bestehen erhebliche strukturelle Hürden für eine vertiefte Kooperation im Bereich der GSVP. Die Drittstaatenregelungen der EU schränken die Beteiligungsmöglichkeiten von Nicht-EU-Staaten stark ein, insbesondere im Bereich der rüstungsindustriellen Kooperation. Diese institutionellen und politischen Hürden machen eine Rückkehr zu einer umfassenden Kooperation im Rahmen der GSVP nur unter hohen politischen Kosten möglich. Die Kosten sind umso höher, da das VK unter Labour keine Rückkehr in den Binnenmarkt anstrebt, was die Spielräume für die Zusammenarbeit zusätzlich einschränkt.

Ein realistischer Ansatz könnte in einer pragmatischen, schrittweisen Zusammenarbeit bestehen, die sich auf spezifische Projekte und Bereiche konzentriert, die für beide Seiten von unmittelbarem Interesse sind. Beispiele hierfür sind die militärische Mobilität oder eine engere Abstimmung bei zivilen Missionen, die weniger stark von Beschlussfassungsautonomie und institutioneller Integration abhängen. Auch die verstärkte Teilnahme an Formaten wie der EPG oder der regelmäßige Dialog zwischen britischen und EU-Vertreter:innen könnten eine Grundlage für vertrauensbildende Maßnahmen sein, ohne die britischen roten Linien zu überschreiten.

Wollen EU und VK mehr, stehen sie beide vor schwierigen Entscheidungen: Wird die EU das VK wie jeden anderen Drittstaat behandeln, ihre bestehenden Regeln anpassen oder ein Sondermodell schaffen, um die Zusammenarbeit zu ermöglichen? Jede dieser Optionen birgt eigene Herausforderungen und Risiken. Eine Sonderbehandlung könnte ein wichtiges Signal für die Bedeutung der Sicherheitszusammenarbeit mit dem VK setzen, würde jedoch das Risiko schaffen, dass auch andere Drittstaaten besondere Zugeständnisse fordern. Das VK auf der anderen Seite müsste seine roten Linien in Bezug auf den Binnenmarkt überdenken, wenn es tief in rüstungsindustriellen Projekten beteiligt sein will.

Die Schlussfolgerung muss sein, dass die Beziehungen zwischen der EU und dem VK in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein neues Modell der Zusammenarbeit erfordern. Es sollte flexibel genug sein, um die besonderen Interessen und Vorbehalte beider Seiten zu berücksichtigen, aber gleichzeitig ambitioniert genug, um angesichts der gemeinsamen Bedrohungen einen echten sicherheitspolitischen Mehrwert zu schaffen. Eine vollständige Reintegration in die GSVP ist zwar unwahrscheinlich, aber eine enge und verlässliche Partnerschaft könnte dennoch entwickelt werden – sofern beide Seiten bereit sind, ihre roten Linien pragmatisch und zielorientiert zu überdenken.

Rechtsstaatlichkeitsresilienz in der Praxis: Ansätze und Perspektiven aus den EU-Mitgliedstaaten

York Albrecht und Maria Skóra*

Liberal democracy is under massive pressure worldwide due to the transformation of party systems, economic and welfare state models, and disruptions to the global power structure. In view of these internal and external disruptors, research is increasingly focusing on the resilience of the rule of law as a basic condition of liberal democratic systems. In addition to the quantitative assessment of rule of law resilience through indices, concrete practices that contribute to greater resilience of the rule of law are also relevant in view of the diverse challenges facing liberal democratic systems. The aim of this article is therefore to provide a qualitative basis for the quantitative assessment of the quality of the rule of law. Based on country-specific reports from the EU-27, the article identifies concrete so-called "practices of resilience" that can contribute to the resilience of the rule of law.

Das Jahr 2024 hat gezeigt: Der Trend der Schwächung und Unterminierung liberaler Demokratien in der ganzen Welt setzt sich weiter fort. Massive Wahlmanipulationen und -eingriffe in Georgien und Rumänien,¹ der Versuch eines Staatsstreiches durch den Präsidenten in Südkorea oder die sich entwickelnde „Broligarchie“² in den USA verdeutlichen, dass sich liberaldemokratische Systeme massiven inneren und äußereren Angriffen ausgesetzt sehen. Die Forschungsliteratur stellt eine „Autokratisierungswelle“³ seit 2010 fest, die zunehmend etablierte Demokratien auf der gesamten Welt erfasst. Daten des V-Dem Instituts aus dem Jahr 2024 verdeutlichen, dass 71 Prozent der Weltbevölkerung in Autokratien leben – 48 Prozent mehr als noch 2014. Besonders demokratische Kernmerkmale wie die Ausübung der Meinungsfreiheit und die Qualität von Wahlen standen im vergangenen Jahr unter großem Druck.⁴ Diese Entwicklung hat nicht nur Diskussionen über die „Krise“⁵ der (liberalen) Demokratie befeuert, sondern auch Debatten über die „demokratische Resilienz“, die Widerstandsfähigkeit demokratischer Systeme gegen Autokratisierungsversuche.⁶

Die Angriffe autoritär-populistischer Akteure in etablierten liberaldemokratischen Systemen zielen zuvorderst auf die Rechtsstaatlichkeit ab. Insbesondere wird die Unabhängigkeit der Justiz attackiert sowie die Politisierung der öffentlichen Verwaltung vor-

* York Albrecht, M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin.
Dr. Maria Skóra, Research Fellow, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Oana Popescu-Zamfir: Russian Interference: Coming Soon to an Election Near You, 13.2.2025, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2025/02/russian-interference-coming-soon-to-an-election-near-you?lang=en> (letzter Zugriff: 18.2.2025).

2 Brooke Harrington: Die kommende Broligarchie. Wofür Musk und Co. ihre neue Macht nutzen wollen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2025, S. 71–74.

3 Anna Lührmann/Steffan I. Lindberg: A third wave of autocratization is here: what is new about it?, in: Demokratization 7/2019, S. 1095–1113.

4 Marina Nord et al.: Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot, V-Dem Institut, März 2024, S. 6.

5 Dirk Jörke: Liberale Demokratietheorie in der Krise, in: Neue Politische Literatur 3/2022, S. 249–266.

6 Wolfgang Merkel: Wie resilient ist unsere Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2024, S. 18–25, hier S. 19, 21.

angetrieben. Denn ein funktionsfähiger Rechtsstaat sichert als unabdingbare Strukturbedingung diejenigen Komponenten ab, die eine Demokratie zu einer liberalen, politischen Ordnung machen: Individualrechte, Pluralismus und Gewaltenteilung, die verfassungsrechtlich verankert sind.⁷

Die Relevanz der Rechtsstaatlichkeit für liberaldemokratische Systeme erfordert es, besondere Aufmerksamkeit auf die Resilienz von Rechtsstaatlichkeit zu legen. Während etablierte Indizes die quantitative Erfassung der Qualität von Rechtsstaatlichkeit und internationale Vergleiche ermöglichen, befindet sich die Forschung zu ihrer Resilienz noch am Anfang. Angesichts der mannigfaltigen Angriffe auf etablierte Demokratien ist über den quantitativen Vergleich von Resilienz hinaus die Frage besonders relevant, welche konkreten Praktiken zu mehr Widerstandsfähigkeit beitragen. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es daher, die quantitative Erfassung der Rechtsstaatsqualität qualitativ zu unterfüttern und „Praktiken der Resilienz“ in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) herauszuarbeiten, die politische Systeme widerstandsfähiger gegen autoritäre Attacken machen. Dafür konzeptualisiert der Beitrag im ersten Abschnitt zunächst Kernbegriffe und skizziert im zweiten Abschnitt methodisch die Vermessung der Rechtsstaatlichkeitsresilienz und ihren Status quo. Der dritte Abschnitt schildert empirische Beispiele für konkrete „Praktiken der Resilienz“, die sich in den EU-27-Staaten beobachten lassen. Abschließend werden Ansätze für die Weiterentwicklung des Konzepts der Rechtsstaatlichkeitsresilienz und ihre Übertragbarkeit auf die EU-Beitrittskandidaten diskutiert.

Begriffsdiskussion: Resilienzbegriff, Rechtsstaatlichkeitsdefinition und „Praktiken der Resilienz“

Disruptive globale Ereignisse seit 2008 – u. a. Wirtschaftskrisen, Migrationsbewegungen, die COVID-19-Pandemie und zwischenstaatliche Kriege – haben zu einer Konjunktur des Krisenbegriffes in der politikwissenschaftlichen Forschung geführt⁸ und Neologismen wie „Permakrise“⁹ oder „Polykrise“¹⁰ hervorgebracht, die auf andauernde bzw. sich gegenseitig verstärkende Ausnahmezustände verweisen. Unter Eindruck dieser verstärkt geführten Krisendiskurse in der Literatur ist der bereits in der Psychologie, Sicherheits- oder Ökosystemforschung etablierte Resilienzbegriff während der 2010er Jahre zunehmend für Politikfelder und politische Institutionen und Systeme herangezogen worden. Die Übertragung des Resilienzbegriffs von individuellen Merkmalsträgern auf soziale Strukturen verdeutlicht, dass Resilienz zunehmend als notwendige staatliche Kompetenz verstanden wird, um Krisen abzumildern oder gar präventiv zu verhindern. Resilienz und Krisen sind daher als zwei Seiten derselben Medaille zu betrachten.¹¹

7 Susanne Pickel: Was ist Demokratie? Vom substanzialen Streit zum autokratischen (Miss-)Verständnis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2024, S. 4–11.

8 Jörke: Demokratietheorie in der Krise, 2022, S. 251.

9 Fabian Zuleeg/Janis A. Emmanouilidis/Ricardo Borges de Castro: Europe in the age of permacrisis, 11.3.2021, abrufbar unter: <https://www.epc.eu/en/publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c> (letzter Zugriff: 3.1.2025).

10 Michael Lawrence et al.: Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement, in: Global Sustainability 6/2024, S. 1–16.

11 David Nonhoff/York Albrecht: Crises and their impact on rule of law resilience, Institut für Europäische Politik: RESILIO Snapshot, Mai 2023.

Eine in der Literatur weit verbreitete Definition von Resilienz stammt vom „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC, gemeinhin als Weltklimarat bezeichnet). Demnach bezeichnet Resilienz die Fähigkeit eines Systems oder seiner Teile, „to anticipate, absorb, accommodate, or recover from the effects of a hazardous event in a timely and efficient manner, including through ensuring the preservation, restoration, or improvement of its essential basic structures and functions.“¹²

Die IPCC-Definition verdeutlicht, dass Resilienz nicht nur bewahrend gedacht wird, sondern auch eine auf die Zukunft gerichtete Dimension enthält, indem Wege zur Weiterentwicklung bestehender Strukturen aufgezeigt werden sollen. Erica Shein et al. verdeutlichen die Entwicklungsfunktion der Resilienz mit dem Dreiklang aus Vorbereitung („preparation“), Antwort („response“) sowie Wiederherstellung und Transformation („recovery and transformation“).¹³

Die politikwissenschaftliche Konjunktur des Resilienzbegriffes ist besonders im Bereich der Demokratieforschung beobachtbar. Die zunehmenden Wahlerfolge autoritärer Politiker:innen in vielen etablierten Demokratien haben zu krisendiagnostischen Diskursen hinsichtlich der Demokratieformen des „Westens“ und des politischen Liberalismus als ihrer philosophischen Grundierung geführt.¹⁴ Innerhalb dieses Forschungsdiskurses wurden zunächst die Bedingungen, Ursachen und Methoden des Erstarkens autoritärer Bewegungen sowie des Verlusts von Demokratiequalität vor allem unter dem Begriff „democratic backsliding“ – im Deutschen zumeist als „demokratische Regression“¹⁵ übersetzt – behandelt. In den vergangenen Jahren entwickelte sich daraus eine intensive Diskussion zur „demokratischen Resilienz“. Vanessa Boese et al. definieren demokratische Resilienz als „ability to prevent substantial regression in the quality of democratic institutions and practices“.¹⁶ Ähnlich bedeutet demokratische Resilienz für Wolfgang Merkel „die Fähigkeit eines demokratischen Regimes, externe Herausforderungen und interne Stressoren zu absorbieren und sich den wandelnden funktionalen Bedingungen demokratischen Regierens dynamisch anzupassen, ohne in einen Regimewechsel zu geraten und seine definierenden Prinzipien, Funktionen und Normen aufzugeben oder zu beschädigen.“¹⁷

Die Ebenen, auf denen Merkel demokratische Resilienz verortet, sind konstitutionelle Gewalten (u. a. Regierung, Parlament, Gerichte), das Parteiensystem, die Zivilgesellschaft (inklusive politischer Kultur) sowie die gesamte politische Gemeinschaft eines Staates.¹⁸ Hier kommt der Rechtsstaatlichkeit in einer Konzeption, die nicht nur pro-

-
- 12 Christopher B. Field et al. (Hrsg.): *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge 2012, S. 5.
- 13 Erica Shein et al.: *Paths to Democratic Resilience in an Era of Backsliding: A Roadmap for the Democracy Support Community*, Dezember 2023, abrufbar unter: <https://www.ifes.org/pub/paths-democratic-resilience-era-backsliding/understanding-and-designing-resilience-interventions> (letzter Zugriff: 10.1.2025).
- 14 Vgl. etwa Veith Selk: *Demokratiedämmerung. Eine Kritik der Demokratietheorie*, Berlin 2023; Christoph David Piorkowski: *Demokratie im Kreuzfeuer. Die Krise der liberalen Ordnung und die Internationale des Autoritarismus*, Berlin 2024.
- 15 Armin Schäfer/Michael Zürn: *Die demokratische Regression*, Berlin 2021.
- 16 Vanessa A. Boese et al.: *How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process*, in: *Democratization* 5/2021, S. 885–907, hier S. 886.
- 17 Wolfgang Merkel: *Demokratische Resilienz als Konzept*, in: Julian Nida-Rümelin/Timo Greger/Andreas Oldenbourg (Hrsg.): *Normative Konstituenzen der Demokratie*, Berlin/Boston 2024, S. 341–358, hier S. 343.
- 18 Ebenda, S. 344.

zedurale („thin conception“), sondern auch substanzelle Komponenten („thick conception“) umfasst,¹⁹ eine fundamentale Rolle zu.

Für die EU ist die Rechtsstaatlichkeit seit dem Vertrag von Lissabon 2009 als Grundwert in Art. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV) in Verbindung mit Menschenwürde und -rechten, Freiheit, Demokratie, Gleichheit primärrechtlich in einer „thick conception“ normiert. Bereits zuvor war sie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ausgestaltet worden, nach 2009 folgten in Grundsatzentscheidungen des EuGH ihre weitere Operationalisierung sowie in Rechtsakten ihre (nicht abschließende) Definition.²⁰ Dieser zufolge umfasst die Rechtsstaatlichkeit die Bindung aller staatlichen Gewalt und ihrer Ausübung an das Recht. Zudem umfasst sie Kernelemente wie das Legalitätsprinzip, die Gleichheit vor dem Gesetz, das Willkürverbot, die Gewaltenteilung und den wirksamen Rechts- und Grundrechtsschutz.²¹

Diese Konstitutionalisierung verdeutlicht die fundamentale Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit zur Verwirklichung einer liberaldemokratischen Ordnung und damit auch für ihre Resilienz. Kommt es zum Zusammenbruch des Rechtsstaats, ist die Fähigkeit eines demokratischen Regimes, seine definierenden Prinzipien, Funktionen und Normen zu bewahren, stark beeinträchtigt. In diesem Sinne ist die Rechtsstaatsresilienz eine unabdingbare Voraussetzung für die Resilienz liberaler Demokratien. Der folgende Abschnitt zeigt, wie diese konzeptualisiert und messbar gemacht werden kann.

Konzeptualisierung und Messung der Resilienz von Rechtsstaatlichkeit

Der Rechtsstaat existiert nicht als isoliertes soziales Teilsystem, sondern ist eingebettet in ein komplexes soziales Ökosystem: Um etwa ihrer fundamentalen Kernfunktion nachkommen zu können, benötigen Gerichte, Richter:innen und Staatsanwälte:innen die notwendigen finanziellen oder personellen Ressourcen. Auch die politische Kultur wirkt sich auf die Rechtsstaatlichkeit aus, indem Politiker:innen trotz Konkurrenz um politische Machtpositionen die Unabhängigkeit der Justiz und ihre Urteile akzeptieren. Nicht zuletzt ist der Rechtsstaat für die eigene Legitimität auch vom Vertrauen der Bürger:innen abhängig. Folglich trägt das soziale Ökosystem, in das die Rechtsstaatlichkeit eingebettet ist, zu ihrer Resilienz bei.

Prominente Indizes wie der des „World Justice Project“ oder des V-Dem Instituts bieten zwar eine qualitativ hochwertige empirische Messung des Status quo von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Sie zielen jedoch *nicht* auf die Widerstandsfähigkeit gegen Attacken ab. Diese Lücke adressierte das von der Stiftung Mercator geförderte Projekt „Resilience observatory on the rule of law in Europe – RESILIO“ von 2022 bis 2024 durch eine quantitative Vermessung der Rechtsstaatlichkeitsresilienz in den EU-27. Resilienz der Rechtsstaatlichkeit bedeutet in diesem Kontext, „that the rule of law can

19 Jørgen Møller/Svend-Erik Skaaning: Systematizing Thin and Thick Conceptions of the Rule of Law, in: *Justice System Journal* 2/2012, S. 136–153.

20 Vgl. ausführlich zur Genese Friedemann Kainer: Die Konstitutionalisierung der Werte des Art. 2 EUV – zwischen Funktion und Axiom, in: *integration* 3/2024, S. 207–223.

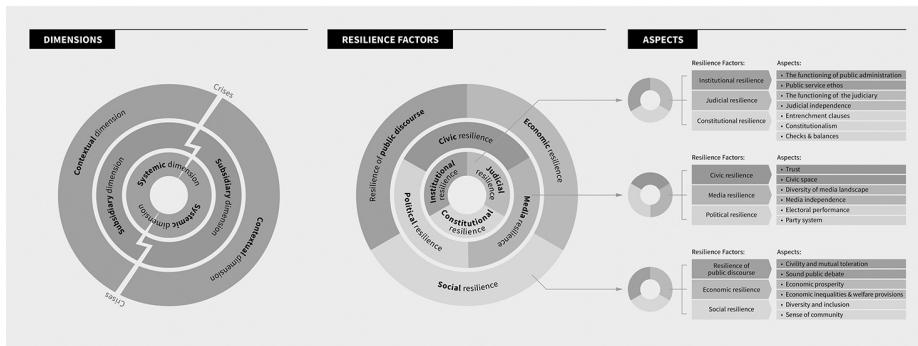
21 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union vom 16. Dezember 2020, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 433 I, S. 1–10.

experience hazardous events or incremental threats without losing its core function, structure and purpose.“²²

Das RESILIO-Projekt beruht auf einem Mehrebenenmodell der Widerstandsfähigkeit von Rechtsstaatlichkeit, das verschiedene Faktoren umfasst. Diese beziehen sich sowohl auf die institutionelle Architektur der Rechtsstaatlichkeit als auch auf das soziale Umfeld, in dem sie funktioniert (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Das Mehrebenenmodell der Rechtsstaatlichkeitsresilienz nach RESILIO

|resilio
3-FAKTOREN MODELL



Quelle: Maria Skóra/David Nonhoff/York Albrecht: *What makes the rule of law resilient? Evidence from EU27*, Institut für Europäische Politik: RESILIO Monitor Full Report, 2024.

Das RESILIO-Modell beinhaltet drei Dimensionen: (i) die Resilienz des rechtlichen Rahmens (Faktoren der systemischen Dimension); (ii) Phänomene und Tendenzen in der Gesellschaft, die zur Resilienz beitragen können (Faktoren der subsidiären Dimension); und (iii) die Analyse des breiteren Lebensraums (Faktoren der kontextuellen Dimension), der durch strukturelle und systemische Variablen wie Wirtschaftswachstum, sozialen Zusammenhalt und das allgemeine politische Klima bestimmt wird. Schließlich bezieht das Modell auch Krisen als horizontalen Faktor ein, um unvorhergesehene Ereignisse zu untersuchen, die alle anderen Faktoren mit unterschiedlicher Intensität beeinflussen können. Zwar trägt jeder einzelne Faktor zu einer widerstandsfähigen Rechtsstaatlichkeit bei, aber sie sind nur in Kombination wirksam.

Auf Basis des Mehrebenenmodells erarbeitete das RESILIO-Projekt einen quantitativen Index, den sogenannten RESILIO Monitor,²³ um die Rechtsstaatlichkeitsresilienz in den EU-27 komparativ zu erfassen. Hierfür wurde das Modell zum Zweck der empirischen Analyse der definierten Dimensionen, Faktoren und Aspekte operationalisiert. Anschließend wurden für jeden Resilienzfaktor zwei empirische Aspekte in eine Reihe von messbaren Indikatoren übersetzt. Dabei wurden keine Originaldaten erhoben, son-

22 Maria Skóra/David Nonhoff/York Albrecht: *What makes the rule of law resilient? Evidence from EU27*, Institut für Europäische Politik: RESILIO Monitor Full Report 2024, S. 9.

23 Institut für Europäische Politik: RESILIO – Resilience observatory on the rule of law in Europe, 18.10.2024, abrufbar unter <https://public.tableau.com/app/profile/maria.skora/viz/IEP-Resilio/DashboardMap> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

dern Daten aus Sekundärforschung und aus Sekundärquellen gewonnen. Die Datenerhebung wurde Ende 2022 abgeschlossen, sodass Entwicklungen ab Januar 2023 nicht mehr im verwendeten Datensatz berücksichtigt sind. Die erfassten Daten stammen aus verschiedenen Quellen und weisen unterschiedliche Skalen, Formate und Maßeinheiten auf, etwa absolute Werte (z. B. Bruttoinlandsprodukt pro Kopf), rationale Zahlen und Prozentsätze (z. B. Arbeitslosigkeit, Armutsrisiko am Arbeitsplatz), Meinungsumfragen (z. B. Gemeinschaftsgefühl, Vertrauen in Demokratie und Institutionen), bestehende zusammengesetzte Indizes und Koeffizienten (z. B. World Press Freedom Index, Corruption Perceptions Index, Government Effectiveness der Weltbank, Gini-Koeffizient) und schließlich deskriptive Quellen (z. B. Berichte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE, und dessen Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, ODIHR). Die erhobenen Daten wurden reskaliert und eine standardisierte ordinale Skala für alle erhobenen Daten entwickelt. Dabei steht

- 0 für „nein/nicht vorhanden“;
- 1 für „schlechteste/schwächste/kleinste/unbefriedigende“;
- 10 steht für „am besten/am stärksten/am größten/ausgezeichnet“;
- die Werte dazwischen spiegeln die Intensität eines bestimmten Indikators wider.

Nach der Kodierung der Ausgangsdaten gemäß der obigen Skala wurde für jeden Resilienzaspekt ein Durchschnittswert berechnet. Der Wert für jeden Resilienzfaktor ist ein Durchschnittswert, der sich aus den zugehörigen Aspekten ergibt. Die Addition der Werte ergab aggregierte Teilindizes für die drei Dimensionen der Resilienz von Rechtsstaatlichkeit – systemisch, subsidiär und kontextuell – sowie die Gesamtbewertung der Resilienz. Auf Basis dieser Teilindizes wurden aggregierte Gesamtwerte der Rechtsstaatlichkeitsresilienz für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten berechnet, aus denen folgende geografische Cluster abgeleitet werden können (Tabelle 1).

Der Vergleich der länderspezifischen Resilienzwerte offenbart große geografische Unterschiede zwischen Nordwesteuropa und Südosteuropa. Grundsätzlich weisen die nordeuropäischen Länder die höchsten Resilienzwerte auf, während die Staaten wie Polen, Ungarn, Rumänien oder Bulgarien die niedrigste Punktzahl erzielen. Im Vergleich zu diesen Ländern weisen jedoch auch die baltischen Staaten, die in einem ähnlichen Zeitraum der EU beitragen, hohe Gesamtresilienzwerte auf.

Zudem wurden statistische Zusammenhänge zwischen den einzelnen Faktoren von Rechtsstaatsresilienz im Verhältnis zum Gesamtwert untersucht. Diese Analyse zeigt, dass vor allem die Widerstandsfähigkeit der Justiz sowie der öffentlichen Verwaltung zur Resilienz der Rechtsstaatlichkeit beiträgt. Über diese institutionellen Bedingungen stellen auch unabhängige Medien und eine aktive Zivilgesellschaft maßgebliche Säulen für die Rechtsstaatsresilienz dar.²⁴

Im Hinblick auf diese Säulen der Rechtsstaatsresilienz lohnt sich eine qualitative Analyse, die konkrete Beispiele aufdeckt, wie Zivilgesellschaft, Justiz oder Medien Resilienz in der Praxis beweisen. Der Beitrag wertet dazu 27 Länderberichte aus dem RESILIO-Projekt aus, die zwischen Herbst 2023 und Frühling 2024 auf Basis eines systematisierten Analyseleitfadens von Expert:innen aus den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten verfasst wur-

24 Skóra/Nonhoff/Albrecht: What makes the rule of law resilient?, 2024, S. 68.

Tabelle 1: Geografische Cluster nach Rechtstaatlichkeitsresilienz

Höchste Rechtstaatlichkeitsresilienz (+7,5)	Dänemark Finnland Schweden Deutschland
Hohe Rechtstaatlichkeitsresilienz (7,0–7,4)	Irland Luxemburg Niederlande Belgien Estland
Mittlere Rechtstaatlichkeitsresilienz (6,0–6,9)	Österreich Tschechien Lettland Frankreich Litauen Portugal Zypern Griechenland Spanien Italien Malta Slowakei Slowenien Kroatien
Niedrige Rechtstaatlichkeitsresilienz (5,0–5,9)	Polen Rumänien Bulgarien Ungarn

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Maria Skóra/David Nonhoff/York Albrecht: *What makes the rule of law resilient? Evidence from EU27*, Institut für Europäische Politik: RESILIO Monitor Full Report, 2024, S. 28.

den. In ihrer Gesamtheit bieten die Länderberichte einen holistischen Überblick über die spezifischen Umstände der Widerstandsfähigkeit der Rechtsstaatlichkeit in der EU.

„Praktiken der Resilienz“ von Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten

Selbstorganisation der Justiz

Angriffe auf die justizielle Unabhängigkeit in etablierten Demokratien durch autoritäre Populist:innen folgen international sehr ähnlichen Mustern. Diese betreffen vor allem sowohl die personelle Besetzung als auch die Ressourcenverteilung innerhalb des Gerichtssystems. Dazu gehören u. a. das Senken des Pensionierungsalters, die Erhöhung der Richteranzahl an Verfassungsgerichten, die disziplinarrechtliche Verfolgung von Richter:innen oder die Änderung der Prozeduren bei der Richterwahl.²⁵ Bei letzterer

²⁵ Sumit Bisarya/Madeleine Rogers: Designing Resistance. Democratic Institutions and the Threat of Backsliding, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2023.

werden insbesondere Richterwahlgremien gezielt manipuliert, um politisch gefällige Kandidat:innen zu benennen und die Gerichte zu politisieren. Zur Resilienz gegen solche Angriffe können sowohl formalrechtlich institutionalisierte Strukturen als auch soziale Praktiken beitragen. Beide Aspekte können unter dem Schlagwort der justiziellen Selbstorganisation zusammengefasst werden.

Auf der einen Seite können zuvorderst die gesetzlich oder verfassungsrechtlich niedergeschriebenen Methoden der justiziellen Selbstorganisation selbst als institutionalisierte Resilienzpraktiken verstanden werden. Viele Staaten verfügen über spezifische Selbstverwaltungsorgane der Justiz, welche das Vorschlagsrecht für geeignete Kandidat:innen an Verfassungsgerichten dem politischen Wettbewerb im Parlament entziehen und stattdessen Vorschläge aus dem Justizsystem heraus unterbreiten, die anschließend parlamentarisch bestätigt werden. Daher zielen autoritäre Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz in diesen Fällen vor allem darauf ab, die Besetzung der Selbstverwaltungsorgane der Justiz zu beeinflussen, wie etwa in Polen oder Ungarn.²⁶ Politische Blockaden bei der Ernennung von Mitgliedern wie etwa im Falle des spanischen Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)²⁷ verdeutlichen zudem die Gefahr, die aus einer Politisierung solcher Organe für das Justizsystem entstehen kann.

Die Selbstverwaltung der Justiz ist dort resilient gegen solche Angriffe, wo ihre gesetzliche Grundlage gegen einseitige politische Einflussnahme geschützt ist. Dazu zählt bspw. eine dreigliedrige Struktur bei der Richterwahl, wie sie etwa in Bulgarien²⁸ oder der Slowakei²⁹ zu finden ist. Bei diesen Verfahren werden alle drei Gewalten an der Auswahl von geeigneten Kandidat:innen beteiligt, was die einseitige politische Einflussnahme erschweren und die Wahrnehmung der justiziellen Unabhängigkeit aufseiten der Bevölkerung verbessern kann. Das Ziel, die justizielle Resilienz zu erhöhen, lag auch einer Reform in Deutschland von Ende 2024 zugrunde, die zentrale Vorgaben zur Komposition und Wahl des Bundesverfassungsgerichts der einfachgesetzlichen Regelung entzog und stattdessen ins Grundgesetz aufnahm. Bemerkenswert ist, dass diese Reform explizit das Ziel verfolgte, die Resilienz des Gerichts zu erhöhen,³⁰ und somit Impulse aus der Forschungsdebatte in praktische Politik übersetzt wurden. Ein anderes Beispiel für eine Erhöhung der Resilienz ist zudem die Gründung der unabhängigen dänischen Gerichtsverwaltung („Domstolsstyrelsen“) 1999, welche die adäquate Ausstattung von Gerichten mit Ressourcen der direkten Verantwortung des Justizministeriums entzog.³¹

26 Zsuzsanna Végh: RESILIO Country Report – Hungary, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2023.

27 Amuizt Garmendia Madariaga: RESILIO Country Report – Spain, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2023.

28 Teodor Slavev: RESILIO Country Report – Bulgaria, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2023.

29 Viktória Alžbeta Sutorisová: RESILIO Country Report – Slovakia, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2023.

30 Bundesministerium der Justiz: Stärkung der Resilienz des Bundesverfassungsgerichts, Pressemitteilung, 67/2024, 23.7.2024.

31 Iben Tybjærg Schacke-Barfoed: RESILIO Country Report – Denmark, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2024; European Network of Councils for the Judiciary: Fact Sheet. Domstolsstyrelsen, abrufbar unter: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/domstolsstyrelsen_denmark.pdf (letzter Zugriff: 8.1.2025).

Über solche Institutionalisierung hinaus kommt der Selbstorganisation der Justiz als soziale Praxis eine enorme Bedeutung für die Resilienz des Rechtsstaates zu. Wichtigstes Beispiel hierfür sind professionelle Berufsvereinigungen und Interessengruppen von Richter:innen, Anwält:innen und Staatsanwält:innen. Diese erfüllen zwei elementare Funktionen für die Resilienz: Zum einen haben sie eine Frühwarn- und Erklärfunktion inne, die es ihnen ermöglicht, die Öffentlichkeit über geplante Gesetzesvorhaben, die das Justizwesen betreffen, aufzuklären. Außerdem tragen sie zur Europäisierung von Problemen bei, indem sie Informationen an Institutionen wie die Europäische Kommission, den Europarat und das Europäische Parlament sowie an NGOs weitergeben. Zum anderen erfüllen diese Gruppen eine Protest- und Widerstandsfunktion, indem sie Klagen vor nationalen und internationalen Gerichten anstrengen und somit als „Sand im Getriebe“ der Autokratisierung wirken.

Ein herausragendes Beispiel für diese Dynamik ist Polen während der von der PiS-Partei (Prawo i Sprawiedliwość, dt.: Recht und Gerechtigkeit) angeführten Regierung von 2015 bis 2023. Die Richtervereinigungen „Iustitia“ und „Themis“ knüpften aktiv Netzwerke auf europäischer Ebene und veröffentlichten Stellungnahmen oder Erklärungen von Gesetzesvorhaben. Dies erlaubte es Akteuren wie der Europäischen Kommission, gezielt Eingriffe in die Unabhängigkeit der Justiz durch die PiS-Partei zu adressieren. Zudem richteten Mitglieder beider Organisationen Dutzende von Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH und reichten hunderte Anträge beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein. Darüber hinaus organisierten Richtervereinigungen in Polen öffentlichkeitswirksame Demonstrationen wie etwa den „Marsch der tausend Roben“ 2020, an dem Richter:innen aus ganz Europa teilnahmen, um angesichts der Attacken auf das Justizsystem ihre Solidarität mit den polnischen Kolleg:innen auszudrücken.³²

Ähnliche Ereignisse sind auch in anderen Ländern zu beobachten. Bspw. protestierten Justizangehörige in Bulgarien vor dem Obersten Gerichtshof gegen politische Einschüchterungsversuche gegen die Richterin Miroslava Todorova, die schließlich durch ein EGMR-Urteil im Jahr 2021 Recht erhielt.³³ In Rumänien versuchte die Regierung im Jahr 2017, Korruptionsregeln über Nacht per Verordnung abzuschaffen, was zu starken Protesten angeführt von Justizangehörigen führte.³⁴ Diese Praktiken unterstreichen die Bedeutung eines demokratischen und rechtsstaatlich gesinnten Ethos der Mitglieder der Justiz, die bei Attacken als Bastion innerhalb des Justizwesens auftreten können.

Ombudsleute und Bürgerbeauftragte

Der Blick auf den RESILIO Monitor zur Rechtsstaatlichkeitsresilienz zeigt, dass die skandinavischen EU-Mitgliedstaaten ausnahmslos zum geografischen Cluster mit den höchsten Resilienzwerten gehören. Dänemark, Finnland und Schweden schneiden über die systemische, subsidiäre und kontextuelle Dimension hinweg überdurchschnittlich gut ab. Insbesondere bei systemischen Faktoren wie der Qualität der öffentlichen Regierungsführung und der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung erzielen diese

³² Anna Wójcik: RESILIO Country Report – Poland, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2023.

³³ Slavev: Country Report – Bulgaria, 2024.

³⁴ Cezara Gramă: RESILIO Country Report – Romania, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2024.

Länder hohe Werte, welche sich auch in einem hohen Vertrauen der Bürger:innen in politische Institutionen widerspiegeln.

Die Qualität des öffentlichen Sektors in den skandinavischen Staaten kann u. a. durch die ökonomische Prosperität, ein hohes Maß an Dezentralisierung und solide Finanzierung durch das nordische Sozialstaatsmodell erklärt werden.³⁵ Im Hinblick auf die Widerstandsfähigkeit der Rechtsstaatlichkeit soll hier jedoch eine spezifische Institution besonders hervorgehoben werden: die parlamentarischen Ombudsleute.

Das Amt des parlamentarischen Ombudsmanns wurde Anfang des 19. Jahrhunderts in Schweden entworfen und ist in der seit 1975 gültigen schwedischen Verfassung im Kapitel zu Kontrollgewalten festgeschrieben (Kap. 13 § 6).³⁶ Der Ombudsmann³⁷ wird vom Parlament gewählt, arbeitet jedoch unabhängig und stellt damit eine wichtige Säule des parlamentarischen Kontrollrechts gegenüber der Exekutive dar. Aufgabe qua Verfassung ist es, sicherzustellen, dass die Behörden und Gerichte die Bestimmungen der Verfassung zur Unparteilichkeit und Objektivität sowie die Grundrechte der Bürger:innen einhalten. Hierfür verfügt der Ombudsmann über Ermittlungs-, Kontroll- und Informationsrechte und kann als Sonderermittler Verfahren gegen Amtsträger:innen eröffnen, die strafrechtliche Verstöße begangen haben.³⁸ Daher theoretisiert die Forschung das Amts des Ombudsmanns als wichtige rechtsstaatliche Institution, die effektiven individuellen Rechtsschutz vor staatlicher Machtausübung bieten würde, und schreibt ihm eine vertrauenssteigernde Wirkung für öffentliches Handeln zu.³⁹

Das schwedische Modell des parlamentarischen Ombudsmanns diente im Verlauf des 20. Jahrhunderts als Vorbild u. a. für Dänemark und Finnland und spielte eine besondere Rolle bei den Demokratisierungsprozessen in Südeuropa (Spanien, Portugal und Griechenland) sowie in Mittel- und Osteuropa nach 1990, um rechtsstaatliche Strukturen, die Korruptionsbekämpfung und die Bildung zivilgesellschaftlicher Strukturen zu unterstützen.⁴⁰ Außerdem führte der Vertrag von Maastricht (1993) eine Europäische Ombudsstelle auch auf europäischer Ebene ein. Heute sind die Kompetenzen von Ombudsleuten in den EU-27 stark ausdifferenziert. Sie beschränken sich in den meisten westeuropäischen Demokratien auf Rechtsmittel im Verwaltungsverfahren, auf Verfassungsklagen sowie straf- und disziplinarrechtliche Ermittlungen gegen Beamte:innen. Weitreichendere Kompetenzen existieren in Schweden, Finnland oder Polen, wo Ombudsleute gegen Angehörige der Justiz vorgehen können, etwa um Korruptionsvorwürfen nachzugehen.⁴¹

35 Vgl. etwa für Schweden Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): Public Governance Monitor of Sweden, Paris 2023.

36 Verfassungen.eu: Verfassung des Königreichs Schweden: Verfassung (1. Teil: Regierungsform) des Königreichs Schweden, abrufbar unter: <https://verfassungen.eu/sw/index.htm> (letzter Zugriff: 9.1.2025).

37 Im Englischen werden vergleichbare Institutionen in anderen Rechtsordnungen ungeachtet des Geschlechts des:der Amtsträger:in als „Ombudsman“ bezeichnet, so etwa auch der 1993 eingerichtete „European Ombudsman“ (seit dem 27. Februar 2025 die Portugiesin Teresa Anjinho). Im Deutschen wird die europäische Institution als „Europäische Ombudsstelle“ und Anjinho als „Europäische Bürgerbeauftragte“ bezeichnet. In diesem Text wird auf eine gegendere Form der Amtsbezeichnung verzichtet, um die historische Verankerung des Amtes in der schwedischen Verfassungstradition zu betonen.

38 Riksdagens Ombudsmän: A Parliamentary agency, 24.3.2023, abrufbar unter: <https://www.jo.se/en/about-us/tasks-and-role/> (letzter Zugriff: 9.1.2025).

39 Gabriele Kucsko-Stadlmayer: The Spread of the Ombudsman Idea in Europe, The International Ombudsman Institute: Conference Paper 2009, S. 13.

40 Ebenda, S. 9.

41 Ebenda, S. 11.

Diese Befugnisse verdeutlichen, dass die Institution des Ombudsmannes allein keine notwendige Bedingung für Resilienz darstellt. Sie kann politisch instrumentalisiert werden, wenn eine autoritär-populistische Parlamentsmehrheit das Amt „kapert“. Auch bleibt die ihm zugeschriebene vertrauenssteigernde Wirkung empirisch umstritten, da die Beschwerdemöglichkeit vor allem von einer homogenen Klientel genutzt werde.⁴² Wie der Ombudsmann dennoch einen konkreten Beitrag zur Widerstandsfähigkeit des Rechtsstaates bei Angriffen leisten kann, verdeutlicht erneut der polnische Fall: So nutzte der damalige Ombudsmann Adam Bodnar – heute als polnischer Justizminister mit dem Wiederaufbau des Rechtsstaats betraut – während der PiS-Regierungszeit sein Amt, um sich z. B. laufenden Verfahren gegen Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit vor polnischen und europäischen Gerichten anzuschließen.⁴³

Medienfreiheit und -vielfalt

Als weitere Resilienzpraktiken können Maßnahmen zur Bewahrung der Medienvielfalt gelten. Der RESILIO Monitor zeigt, dass Medien eine große Rolle für die Rechtsstaatlichkeitsresilienz spielen: Als „vierte Gewalt“ wirken sie als Informationsvermittler und Diskursplattform und tragen zur Rechenschaft von Personen des öffentlichen Lebens bei. Trotz – oder gerade wegen – dieser fundamentalen Rolle steht der Mediensektor europaweit zunehmend unter immer stärkerem wirtschaftlichem und politischem Druck.⁴⁴ Dieser äußert sich bspw. durch ausdifferenzierte Systeme staatlicher Anzeigenkäufe, die Privatmedien in wirtschaftliche Abhängigkeit der Regierung bringen, wie etwa in Ungarn ersichtlich. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk findet oftmals eine Besetzung wichtiger Positionen mit politischen Getreuen statt, wie das Beispiel Italien zeigt. Die Zunahme von Marktkonzentrationen im Medienbereich und Attacken auf die Pressefreiheit veranlassten auch den europäischen Gesetzgeber, sich mit dem European Media Freedom Act (EMFA, dt.: Europäisches Medienfreiheitsgesetz) der Resilienz von Medienfreiheit und -pluralismus zu widmen. Die Richtlinie umfasst u. a. Vorgaben an die Aufsichtsbehörden, die Marktmacht im Medienbereich stärker zu untersuchen und redaktionelle Eingriffe von Medieneigentümern zu verhindern.⁴⁵

Mit Blick auf die Mitgliedstaaten ist festzustellen, dass deutliche Parallelen zwischen den autoritären Vereinnahmungsversuchen der Justiz und der Medien bestehen. Bspw. wird die Sitzanzahl in Aufsichtsgremien erhöht, um eigene Kandidat:innen berufen zu können. Eine geeignete Strategie, um einseitige politische Einflussnahme zu verhindern, ist die Verteilung der Ernennungskompetenz für Gremien der Medienaufsicht auf beide Parlamentskammern (wenn vorhanden). So verlieh eine Reform des tschechischen Rundfunkgesetzes von 2023 dem Senat die Ernennungskompetenz von je einem Drittel der Sitze für die Fernseh- und Radioaufsicht. Zudem sind nach der Reform nur Kandi-

42 Marc Hertogh: Why the ombudsman does not promote public trust in government: lessons from the Low Countries, in: Journal of Social Welfare and Family Law 2/2013, S. 245–258.

43 Wójcik: RESILIO Country Report – Poland, 2023, S. 3.

44 Skóra/Nonhoff/Albrecht: What makes the rule of law resilient?, 2024, S. 69.

45 Europäische Kommission: Europäisches Medienfreiheitsgesetz, o. D., abrufbar unter: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_de (letzter Zugriff: 10.1.2025); Marta Sznajder: Biting More Than It Can Chew: On the The EMFA's Media Pluralism Test, 16.7.2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/biting-more-than-it-can-chew/> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

dat:innen wählbar, die von Institutionen vorgeschlagen werden, die seit mindestens zehn Jahren existieren und u. a. kulturelle, soziale oder religiöse Interessen vertreten.⁴⁶ So soll sichergestellt werden, dass die vorschlagenden Organisationen über eine beständige gesellschaftliche Verankerung verfügen. Die tschechische Reform steht im Einklang mit Forschungsergebnissen, die im Bikameralismus einen wichtigen institutionellen Resilienzfaktor gegen „democratic backsliding“ sehen, da er dem politischen System Vetospieler:innen hinzufügt.⁴⁷

Ein weiteres Beispiel für die Verteilung von Ernennungskompetenzen in der Medienaufsicht ist die seit 2022 bestehende „Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique“ (Arcom) in Frankreich. Diese soll als Kontrollbehörde nicht nur u. a. die politische Meinungsvielfalt, Unabhängigkeit der Medien sowie den Jugendschutz garantieren, sondern auch Falschmeldungen und Hassrede im Internet bekämpfen. Dafür verfügt die Behörde über Sanktionskompetenzen. Das Ernennungsrecht der insgesamt neun Mitglieder des Aufsichtsrats ist über insgesamt fünf verschiedene Institutionen aufgeteilt, darunter der:die französische Staatspräsident:in und die Präsident:innen der Nationalversammlung, des Senats sowie des Kassationsgerichtshofes.⁴⁸

Über strukturelle Praktiken, die Medienfreiheit und -pluralismus garantieren sollen, hinaus unterstreichen vielfältige Beispiele aus den EU-Mitgliedstaaten den Beitrag des Mediensektors zur Rechtsstaatlichkeitsresilienz. Als Beispiel dafür können tragischerweise die Investigativjournalist:innen Daphne Caruana Galizia aus Malta⁴⁹ sowie Ján Kuciak⁵⁰ aus der Slowakei gelten, die aufgrund ihrer jeweiligen Recherchen zu Korruption und organisiertem Verbrechen in hochrangigen politischen Kreisen ermordet wurden.

Mobilisierungsfähige Zivilgesellschaft

Die Länderberichte verdeutlichen die fundamentale Rolle zivilgesellschaftlichen Engagements, das geplante Attacken auf die Rechtsstaatlichkeit präventiv verhindern oder abwehren kann. Die zivilgesellschaftliche Mobilisierungsfähigkeit ist eng mit der Existenz von NGOs und anderen organisierten Interessensgruppen verknüpft. Autoritäre Akteure nutzen Delegitimierungsstrategien gegen diese Gruppen, denen sie vorwerfen, entgegen der Mehrheit des „Volkswissens“ die Interessen einer kleinen liberal-progressiven Elite oder ausländischer Akteure durchzusetzen. So soll langfristig die Zivilgesellschaft als potenzielle Quelle organisierten Widerstands gegen staatliches Handeln ausgeschaltet werden.⁵¹

46 Jan Fučík: Amendment to the acts on Czech Television and Czech Radio, o. D., abrufbar unter: <https://merlin.obs.coe.int/article/9826> (letzter Zugriff: 10.1.2025); Vít Dostál: RESILIO Country Report – Czech Republic, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2024.

47 Petr Just/Jakub Charvát: Second parliamentary chambers as safeguards against democratic backsliding? Case study of Czech and Polish senates, in: Eastern Journal of European Studies Special Issue 2022, S. 164–182.

48 Théo Fournier: RESILIO Country Report – France, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2023.

49 Emanuel Delia: RESILIO Country Report – Malta, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2023.

50 Sutórisová: RESILIO Country Report – Slovakia, 2023.

51 Marie-Eve Reny: Autocracies and the Control of Societal Organizations, in: Government and Opposition 1/2021, S. 39–58.

Dies erklärt auch die zunehmende Einschüchterung solcher Organisationen durch sogenannte „Ausländische-Agenten-Gesetze“, wie sie etwa in Russland oder Georgien zu beobachten sind. Die ungarische Regierung nutzt ein ähnliches Gesetz, um regierungskritische Organisationen zu diskreditieren und ihre Aktivitäten einzuschränken.⁵² Auch in der Slowakei gibt es Planungen für ein ähnliches Gesetz. Am Beispiel Ungarns wird deutlich, dass Zivilgesellschaft angesichts der umfassenden Regierungskontrolle über Exekutive, Parlament, Wirtschaft und Medien eine der letzten Bastionen von Resilienz darstellen. Organisationen wie die „Hungarian Civil Liberties Union“ oder das „Hungarian Helsinki Committee“ veröffentlichen regelmäßig Berichte und juristische Analysen zu geplanten Gesetzen oder der Umsetzung europäischer Vorgaben im Rahmen des Konditionalitätsmechanismus, über den seit 2022 ungarische EU-Fördermittel aufgrund von Rechtsstaatsverstößen eingefroren sind. Dadurch spielen sie eine unverzichtbare Rolle für die Funktionsfähigkeit europäischer Maßnahmen zur Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit. Andere Organisationen führten vor den Parlamentswahlen 2022 Mobilisierungskampagnen durch, um sicherzustellen, dass auch Oppositionsparteien ausreichend Beobachter:innen und Helfer:innen in die Wahllokale entsenden konnten.⁵³

Auch in Polen war die Zivilgesellschaft ein bedeutender Resilienzfaktor. So unterstützten Proteste im Jahr 2018 erfolgreich die Präsidentin des Obersten Gerichts, Małgorzata Gersdorf, dabei, ihre Amtszeit ordnungsgemäß zu beenden, nachdem die Regierung versucht hatte, sie durch ein neues Gesetz vorzeitig zu entlassen.⁵⁴ Zudem trugen zivilgesellschaftliche Organisationen durch Mobilisierungskampagnen zum Regierungswechsel im Oktober 2023 bei.⁵⁵

In Slowenien wurde 2022 starkes ziviles Engagement sichtbar, insbesondere durch das informelle Netzwerk „Voice of the People“ (sl.: „Glas ljudstva“), in dem über 100 zivilgesellschaftliche Organisationen zu einer konstruktiven öffentlichen Debatte im Wahlkampf beitrugen. Die Zivilgesellschaft fungierte als Triebkraft für eine hohe Wahlbeteiligung bei den Parlamentswahlen und bei verschiedenen Referenden 2022, indem sie Rechtsbehelfe nutzte, Proteste organisierte und die Bedeutung der Wahl hervorhob. Während der COVID-19-Pandemie focht das „Legal Network for the Protection of Democracy“ erfolgreich Geldbußen der Polizei an, die auf als verfassungswidrig eingestuften Regierungsdekreten basierten. Auf die große Rolle zivilgesellschaftlicher Strukturen verweist auch die enorme Verbreitung von ehrenamtlichem Engagement in Slowenien, für das pro Jahr fast 10 Millionen Stunden aufgebracht werden.⁵⁶

Resilienz von Rechtsstaatlichkeit in der europäischen Nachbarschaft

Die hier genannten Beispiele von „Praktiken der Resilienz“ zeigen, dass die Widerstandsfähigkeit von Rechtsstaatlichkeit sowohl institutionell als auch personell gedacht

52 Renáta Uitz: From Shrinking to Closing Civil Society Space in Hungary, 10.4.2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/from-shrinking-to-closing-civil-society-space-in-hungary/> (letzter Zugriff: 13.2.2025).

53 Végh: Country Report – Hungary, 2023.

54 Wójcik: RESILIO Country Report – Poland, 2023, S. 3.

55 Marek Prawda: Die Parlamentswahlen in Polen 2023 – innenpolitische Beobachtungen und außenpolitische Implikationen, in: *integration* 1/2024, S. 68–75.

56 Katarina Bervar Sternad: RESILIO Country Report – Slovenia, Institut für Europäische Politik: RESILIO Country Reports series 2023; Republic of Slovenia: Volunteering, 28.8.2024, abrufbar unter: <https://www.gov.si/en/topics/volunteering/> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

werden muss. Richterwahlgremien, unabhängige Ombudsleute oder Zweikammerparlamente dienen dabei im Sinne der Gewaltenteilung als institutionalisierte Vetospieler, die eine zu große Akkumulation politischer Macht verhindern sollen.

Gleichzeitig sind Verfassungen und politische Institutionen nicht ehern, sondern müssen immer eine Offenheit für den politischen Prozess erhalten: Um demokratisches Regieren zu ermöglichen, müssen gewählte Entscheidungsträger:innen mit ihnen arbeiten und sie beeinflussen können. Jede noch so resiliente Verfassungsordnung kann daher durch autoritär-populistische Akteure für eigene Zwecke genutzt werden. Dementsprechend ist es eine zentrale Erkenntnis der Resilienzforschung, dass ein demokratisches Ethos der handelnden Personen und – insbesondere, wenn es zu Attacken auf den Rechtsstaat kommt – eine mobilisierungsfähige Zivilgesellschaft und öffentliche Kontrolle durch freie Medien entscheidend zur Resilienz beitragen.⁵⁷ Gefestigte liberaldemokratische Systeme vereinen daher sowohl stabile Institutionen als auch ein gesellschaftlich internalisiertes demokratisches Ethos miteinander.

Diese Erkenntnis hat bedeutende Auswirkungen sowohl mit Blick auf die Resilienz von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie innerhalb der EU als auch auf ihre außenpolitische Demokratieförderung und Erweiterungspolitik.

Hinsichtlich der Innendimension wird ein „defensive turn“⁵⁸ der Demokratieförderung deutlich. Dies ist einerseits zurückzuführen auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, der auch als Angriff auf das Wertefundament der EU aufgefasst wird.⁵⁹ Andererseits wirken sich Wahlerfolge autoritär-populistischer Parteien immer mehr auf die Zusammensetzung entscheidender Institutionen wie den Rat, den Europäischen Rat und das Europäische Parlament aus. Vor diesem Hintergrund ist ein verstärktes Engagement insbesondere der Europäischen Kommission zu beobachten, die Resilienz von liberaler Demokratie und Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU zu erhöhen. Dies verdeutlicht u. a. das „Defense of Democracy Package“ (dt.: Paket zur Verteidigung der Demokratie), eine Reihe von Legislativvorschlägen der Kommission zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, Integrität von Wahlen sowie Eindämmung ausländischer Einflussnahme.⁶⁰

Gleichzeitig rückt durch den geopolitischen Impetus in der Erweiterungspolitik seit 2022 auch die Resilienz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Beitrittskandidatenländern in den Fokus. Hier wirken sich deutlich andere Rahmenbedingungen auf die Widerstandsfähigkeit der Rechtsstaatlichkeit aus, die eine Anpassung des Resilienzmodells notwendig machen. Zuvor der sind dabei Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, offene Wahlbeeinflussung und Destabilisierung u. a. in Moldau oder Georgien sowie die Unterstützung von Autokrat:innen und Oligarch:innen wie etwa in Serbien zu nennen.

Im Bereich der Erweiterungspolitik steht die Union daher vor zwei konkreten Herausforderungen. Erstens will sie den Kandidatenländern aufgrund ihrer geopolitischen

57 Skóra/Nonhoff/Albrecht: What makes the rule of law resilient?, S. 66.

58 Richard Youngs: The Defensive Turn in European Democracy Support, Carnegie Europe, 2024.

59 Europäische Kommission: Press statement by President von der Leyen with Ukrainian President Zelenskyy, 9.5.2023, abrufbar unter: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/press-statement-president-von-der-leyen-ukrainian-president-zelenskyy-2023-05-09_en (letzter Zugriff: 14.1.2025).

60 Europäische Kommission: Verteidigung der Demokratie – Kommission: verdeckte Einflussnahme aus dem Ausland unter die Lupe nehmen, Pressemitteilung IP/23/6453, 12.12.2023.

Ambitionen eine schnelle Beitrittsperspektive bieten, aber eine weitere Verschärfung des sogenannten Kopenhagen-Dilemma vermeiden. Dem Dilemma zufolge kann die EU in den Beitrittsverhandlungen durch das Instrument der Konditionalität Kandidatenländer zwar zu weitreichenden Anpassungen an EU-Standards bewegen, ist jedoch nicht in der Lage, ihre Grundwerte nach dem Beitritt adäquat durchzusetzen, wenn es zu systematischen Verstößen kommt.⁶¹ Dies beeinträchtigt ihre eigene Handlungsfähigkeit, wie z. B. der andauernde Konflikt mit Ungarn zeigt. Die Beispiele Serbiens, Georgiens oder der Türkei für demokratische Regressionen nach dem EU-Beitritt bzw. während laufender Beitrittsverhandlungen verdeutlichen den begrenzten Wirkungsgrad des EU-Instrumentenkastens in der Erweiterungspolitik, um stärker zur langfristigen Resilienz demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen beizutragen.

Angesichts der zunehmenden Autokratisierung der Verhandlungspartner ist die EU zweitens mit dem intergouvernementalen Prozess der Beitrittsverhandlungen konfrontiert. Treibende, prodemokratische Kräfte sind oftmals zivilgesellschaftliche Akteure, die sich politischer Autokratisierung auf Regierungsebene entgegensemten und die Beitrittsperspektive hochhalten. Dies verdeutlichen etwa die Proteste der georgischen Bevölkerung gegen die Wahlmanipulationen und Abwendung vom europäischen Kurs Ende 2024 oder landesweite Demonstrationen gegen Korruption und Autoritarismus in Serbien Anfang 2025. Die Unterstützung der proeuropäischen Zivilgesellschaften ist folglich ein Schlüssel, um nicht nur die demokratische Resilienz der Kandidatenländer zu erhöhen, sondern auch den Erweiterungsprozess voranzutreiben. Die EU ist damit gefordert, diesen stärker „bottom-up“ zu gestalten und proeuropäische Kräfte besser einzubinden.⁶² Gleichzeitig können die Zivilgesellschaften innerhalb der EU auch von deren Erfahrungen lernen, wie unter widrigen Bedingungen „Praktiken der Resilienz“ verwirklicht werden können.

Ausblick: Resilienz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als elementare Bestandteile von Sicherheit

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stehen in der EU unter Druck wie noch nie. Die Münchener Sicherheitskonferenz 2025 könnte als Wendepunkt in die Geschichte eingehen. Denn sie verdeutlicht, was bereits lange im Hintergrund schwelte: Liberaldemokratische Systeme sind Ziel konzertierter Attacken einer international vernetzten autoritären Bewegung. Zu dieser werden nunmehr unter der zweiten Amtszeit von Donald Trump auch die USA gezählt.⁶³

-
- 61 Dmitry Vladimirovich Kochenov/Aleksejs Dimitrovs: Solving the Copenhagen Dilemma: The Repubblica Decision of the European Court of Justice, 28.4.2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/solving-the-copenhagen-dilemma/> (letzter Zugriff: 13.2.2025).
- 62 Dimitar Bechev: Can EU Enlargement Work?, 20.6.2024, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work?lang=en> (letzter Zugriff: 14.1.2025); Elene Panchulidze/Richard Youngs: Beyond the Copenhagen Criteria: Rethinking the Political Conditions of EU Accession, 5.6.2024, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/rethinking-eu-accession-criteria?lang=en¢er=europe> (letzter Zugriff: 14.1.2025).
- 63 Nathalie Tocci et al.: Trump and Vance have smashed the old order – how should Europe respond?, in: The Guardian, 18.2.2025; Alexander Cooley/Daniel Nexon: Das Ende der liberalen Weltordnung. America First und der Multilateralismus autoritärer Mächte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2025, S. 51–58.

Außenpolitisch machen die faktische Legitimierung der Ziele des russischen Angriffs-krieges gegen die Ukraine durch den US-Präsidenten und die Abkehr Washingtons von der europäischen Sicherheitsarchitektur Europa noch verwundbarer im Systemkonflikt mit Russland. Die Einflussnahme des US-Vizepräsidenten J. D. Vance sowie Elon Musks zugunsten der AfD im Bundestagswahlkampf 2025 sowie weiterer autoritärer Parteien in den EU-Mitgliedstaaten sind als gezielte innenpolitische Destabilisierungsversuche zu begreifen.⁶⁴

Die EU kämpft um ihre Existenz. Die Neuorganisierung der europäischen Sicherheitsarchitektur, der Ausbau der Handlungsfähigkeit der EU und ihre Erweiterung dürfen angesichts dieser gewaltigen Herausforderungen nicht nur militärisch-ökonomisch gedacht werden. Vielmehr bedarf es auch einer Versichertheitlichung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Sie sind als elementare Bestandteile und Strukturbedingungen der Sicherheit – und Freiheit! – Europas zu begreifen.

Vor dem Hintergrund der Attacken auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zeigt der vorliegende Beitrag jedoch auch, dass in den EU-Mitgliedstaaten erhebliche soziale Resilienzressourcen existieren, die öffentlich gefördert werden müssen. Die hervorgehobenen „Praktiken der Resilienz“ verdeutlichen, dass die Quellen von Widerstandsfähigkeit von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit innerhalb der demokratischen Gesellschaften selbst liegen. Die proaktive Stärkung der Resilienz von Schlüsselinstitutionen wie etwa des Bundesverfassungsgerichts sind begrüßenswert, können aber nur einen ersten Schritt darstellen, antidemokratische Angriffe abzuwehren. Keine noch so ausgeklügelte Verfassungsordnung ist vollständig resilient gegen eine autoritäre Übernahme. Stattdessen sind es die Bürger:innen, auf deren Widerstandsfähigkeit es letztendlich ankommt, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu bewahren. Die Demokratie ist ein immaterielles öffentliches Gut, das Investitionen bedarf.⁶⁵ Daher sind Räume für die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft sowie plurale und unabhängige Medien unbedingt weiter zu unterstützen und aus staatlicher Sicht als Bedingung für den staatlichen Selbsterhalt zu sehen. Demokratische Resilienz entsteht dort, wo sich Bürger:innen als Freie und Gleiche gegenüberstehen und gemeinsam für ihre Anliegen einstehen und streiten können. Dafür braucht es Räume der Begegnung, gegenseitiges Vertrauen und gemeinsame Werte, kurz: eine Wiederbelebung und Weiterentwicklung der liberalen Demokratie.

Auch die Forschung zur demokratischen Resilienz sollte ihre Analyse des Zusammenspiels von Resilienzfaktoren vertiefen.⁶⁶ Zudem müssen bei der Gestaltung der EU-Erweiterung Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärker aus sicherheitspolitischer Perspektive betrachtet werden. Langfristig ist der autoritären Bedrohung (und Versuchung) nur durch eine Kombination von demokratischer Wehrhaftigkeit, Anpassungsfähigkeit und Innovationskraft zu begegnen. Es ist höchste Zeit, das zu begreifen.

64 Marc Saxer: 'He who comes too late is punished by life', 18.2.2025, abrufbar unter: <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/he-who-comes-too-late-is-punished-by-life-8101/> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

65 Sophie Pörschlegel: From democratic resilience to democratic security. A post-2024 democracy agenda for the EU, Heinrich-Böll-Stiftung 2024.

66 Seit Januar 2025 erforscht das neue Projekt „RESILIO-ACCESS“ des Instituts für Europäische Politik die Rechtsstaatlichkeitsresilienz der EU-Erweiterungs länder.

Förderung der Demokratie in der europäischen Nachbarschaft: Analyse der verhaltensbedingten, institutionellen und strukturellen Blockaden

Sonja Grimm und Karin Göldner-Ebenthal*

The European Union promotes democratisation in the European neighbourhood. Despite this policy, however, the region is characterised by de-democratisation and autocratisation. The authors explain this by behavioural, institutional and structural blockages that can be found in the European neighbourhood. New actors such as China and Russia also offer promising non-democratic alternatives to the liberal model of democracy. They form coalitions with political actors unwilling to democratise and thus undermine European democracy promotion.

Seit den Farbenrevolutionen in Osteuropa und im Südkaukasus und dem Arabischen Frühling haben nur sehr wenige Länder in der europäischen Nachbarschaft Fortschritte bei der Demokratisierung gemacht. Im Gegenteil: Derzeit sind die meisten Länder durch gegenläufige Trends gekennzeichnet, nämlich Entdemokratisierung und Autokratisierung. Von den 23 EU-Nachbarländern (d. h. die Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik, ENP, und die Länder mit Beitrittsperspektive) stuft Freedom House im Jahr 2023 nur ein Land, nämlich Israel, als „frei“ ein.¹ Dreizehn Nachbarn werden als „teilweise frei“ eingestuft (Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kosovo, Libanon, Republik Moldau, Montenegro, Marokko, Nordmazedonien, Serbien, Tunesien und die Ukraine) und neun als „nicht frei“ (Ägypten, Algerien, Aserbaidschan, Belarus, Jordanien, Libyen, Palästina, Syrien und die Türkei). Libyen, Israel, Gaza, Syrien, Libanon und die Ukraine sind von einem Krieg betroffen. Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kosovo und Moldau leiden unter Konflikten geringer Intensität oder eingefrorenen Konflikten um politische Ordnung, Territorium oder Identität.

Die Länder der europäischen Nachbarschaft unterscheiden sich erheblich in Bezug auf die alltäglichen politischen Auseinandersetzungen, die Governance-Prozesse, die sozioökonomische Entwicklung, das Erbe gewaltssamer Konflikte, die geografische Lage, die kulturellen Werte und Überzeugungen, die ihre Gesellschaften prägen, und die Aussichten auf eine EU-Mitgliedschaft. Sie haben jedoch ein gemeinsames Merkmal: das Fortbestehen von Demokratisierungsblockaden. Diese Blockaden verhindern eine Demokratisierung auf nationaler Ebene, stehen einer weiteren Annäherung an die Europäische Union (EU) entgegen und wirken sich negativ auf Stabilität, Frieden und Sicherheit in der europäischen Nachbarschaft aus.

* Prof. Dr. Sonja Grimm, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Europaforschung, Institut für Politikwissenschaft und Soziologie, Julius-Maximilians-Universität, Würzburg.
Karin Göldner-Ebenthal, Researcher, Berghof Foundation, Berlin.

¹ Freedom House: Freedom in the World 2023, März 2023, abrufbar unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf (letzter Zugriff: 7.1.2025).

Um diese Entwicklungen analytisch zu beleuchten und Prozesse der Entdemokratisierung und Autokratisierung zu erklären, ist es notwendig, die Blockaden der Demokratisierung zu untersuchen.² Drei Fragen sind dabei zentral:

1. Was sind die Hindernisse für die Demokratisierung, denen die EU in ihrer Demokratieförderung (European Union Democracy Promotion, EUDP) Rechnung tragen muss?
2. Wie und unter welchen Bedingungen können die Hindernisse für die Demokratisierung überwunden werden, und wie kann die EUDP diesen Prozess fördern?
3. Wie kann die EU in Anbetracht der Hindernisse, die der Demokratisierung im Wege stehen, die europäische Entwicklungspolitik verbessern, um partner- und kontextsensibel zu agieren und ihre Wirksamkeit zu erhöhen?

In diesem Beitrag konzentrieren wir uns auf die erste Frage und stellen unser konzeptionelles Verständnis von Demokratisierungsblockaden vor, denen die EUDP Rechnung tragen muss. Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Er gibt einen kurzen Überblick über die Krise der Demokratie und den Aufstieg der Autokratie auf der globalen Bühne (Abschnitt 2). Er stellt die innenpolitische Arena als Ort des (potenziellen) demokratischen Wandels vor (Abschnitt 3) und erörtert den Einfluss externer Demokratieförderer und konkurrierender externer Akteure in der Politikgestaltung (Abschnitt 4). Unser konzeptionelles Verständnis von verhaltensbedingten, institutionellen und strukturellen Blockaden wird in Abschnitt 5 vorgestellt. Der letzte Abschnitt enthält eine Zusammenfassung, welche Demokratisierungsblockaden wir erwarten (Abschnitt 6). Aufgrund des begrenzten Platzes, der uns für unseren Beitrag zur Verfügung steht, beschränkten wir uns im Text auf wenige illustrierende empirische Hinweise.

Die Krise der Demokratie und der Aufstieg der Autokratie

Empirisch lässt sich beobachten, dass sich Entdemokratisierung und Autokratisierung in der europäischen Nachbarschaft (und in der Welt insgesamt) in den vergangenen zwei Jahrzehnten beschleunigt haben, trotz intensiver Bemühungen internationaler und regionaler Organisationen (u. a. die EU), von Staaten und ihren Behörden (u. a. die EU-Mitgliedstaaten) und zahlloser Nichtregierungsorganisationen (darunter viele aus der EU), die Demokratie weltweit zu fördern und zu schützen. Die Krise der Demokratie einerseits³ und der globale Aufstieg des Autoritarismus andererseits⁴ haben die

2 Hier vorgestellte Überlegungen werden im Forschungsprojekt „EMBRACE – Embracing change: Overcoming obstacles and advancing democracy in the European Neighbourhood“, finanziert von der Europäischen Union (EU), weiterentwickelt. Sichtweisen und Meinungen geben nur die der Autorinnen wieder und nicht unbedingt die der EU oder der Europäischen Exekutivagentur für die Forschung (REA). Weder die EU noch die REA können dafür verantwortlich gemacht werden. Grant agreement ID: 101060809. Weitere Informationen auf der Website des Projekts: <https://embrace-democracy.eu/>.

3 Siehe u. a. Mark A. Graber/Sanford Levinson/Mark Tushnet (Hrsg.): *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford 2018; Wolfgang Merkel/Sascha Kneip (Hrsg.): *Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times*, Cham 2018; Adam Przeworski: *Crises of Democracy*, Cambridge 2019.

4 Siehe u. a. Thomas Carothers: The Backlash Against Democracy Promotion, in: *Foreign Affairs* 2/2006, S. 55–68; Anna Lührmann/Staffan I. Lindberg: A third wave of autocratization is here: what is new about it?, in: *Democratization* 7/2019, S. 1095–1113; Balázs Szent-Ínáyi/Patryk Kugiel: The Challenge from within: EU Development Cooperation and the Rise of Illiberalism in Hungary and Poland, in: *Journal of Contemporary European Research* 2/2020, S. 120–138; Armin Schäfer: Cultural Backlash? How (Not) to Explain the Rise of Authoritarian Populism, in: *British Journal of Political Science* 4/2022, S. 1977–1993.

Demokratisierung und damit auch die internationale Demokratieförderung erheblich beeinträchtigt.⁵ Susan D. Hyde argumentiert, dass „die internationalen Normen und die westliche Unterstützung für die Demokratie in den letzten vier Jahren stärker zurückgegangen sind als in den 40 Jahren zuvor“.⁶ Bei der Untersuchung des Phänomens des demokratischen Niedergangs, der Geber und Empfänger von Demokratieförderung gleichermaßen betrifft, werden Begriffe wie „democratic backsliding“,⁷ „democratic regression“⁸ oder „de-democratisation“⁹ verwendet. Ausdrücke wie „the rise of (competitive) authoritarianism“¹⁰ oder Begriffe wie „autocratisation“¹¹ fokussieren auf den gleichzeitigen Aufstieg und die Widerstandsfähigkeit von Autokratie und Autoritarismus.

Als kleinsten gemeinsamen Nenner beobachten Wissenschaftler:innen weltweit einen Verlust an demokratischer Qualität. Sowohl junge als auch gut konsolidierte, reife Demokratien werden in den empirischen Messungen als weniger demokratisch eingestuft, während sich autoritäre Regime als erstaunlich resilient erweisen. In der europäischen Nachbarschaft lassen sich beide Phänomene beobachten, Entdemokratisierung und Autokratisierung.

Entdemokratisierung findet in jungen und etablierten Demokratien statt.¹² Es handelt sich um einen Prozess der Umkehrung der Demokratisierung, der Verringerung der demokratischen Qualität, des Rückgangs demokratischer Freiheiten sowie der Stärkung

5 Siehe Sonja Grimm: European Democracy Promotion in Crisis: Conflicts of Objectives, Neglected External-Domestic Interactions and the Authoritarian Backlash, in: *Global Policy* S1/2015, S. 73–82; Nelli Babayan/Thomas Risse: Transatlantic democracy promotion: cooperation in crisis, in: *International Politics* 2/2017, S. 221–237; Susan Dodsworth/Nic Cheeseman: Ten Challenges in Democracy Support – and How to Overcome them, in: *Global Policy* 3/2018, S. 301–312; Susan D. Hyde: Democracy's Backsliding in the international environment, in: *Science* 6508/2020, S. 1192–1196.

6 Hyde: Democracy's Backsliding, 2020, S. 1192. Übersetzung der Autorinnen.

7 Nancy Bermeo: On Democratic Backsliding, in: *Journal of Democracy* 1/2016, S. 5–19; Valeriya Mechkova/Anna Lührmann/Steffan I. Lindberg: How Much Democratic Backsliding?, in: *Journal of Democracy* 4/2017, S. 162–169; David Waldner/Ellen Lust: Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding, in: *Annual Review of Political Science* 2018, S. 9–113; Norman Eisen et al.: The Democracy Playbook: Preventing and Reversing Democratic Backsliding, The Brookings Institution, November 2019, abrufbar unter: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/11/The-Democracy-Playbook_Preventing-and-Reversing-Democratic-Backsliding.pdf (letzter Zugriff: 9.1.2025); Aníbal Pérez-Liñán/Nicolás Schmidt/Daniel Vairo: Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016, in: *Democratization* 4/2019, S. 606–625; Hyde: Democracy's Backsliding, 2020.

8 Luca Tomini/Claudius Wagemann: Varieties of contemporary democratic breakdown and regression: A comparative analysis, in: *European Journal of Political Research* 3/2018, S. 687–716; Larry Diamond: Democratic regression in comparative perspective: scope, methods, and causes, in: *Democratization* 1/2021, S. 22–42; Johannes Gerschewski: Erosion or decay? Conceptualizing causes and mechanisms of democratic regression, in: *Democratization* 1/2021, S. 43–62; Aurel Croissant/Jeffrey Haynes (Hrsg.): *Democratic Regressions in Asia*, London 2023.

9 Matthijs Bogaards: De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy, in: *Democratization* 8/2018, S. 1481–1499; Salvador Martí I Puig/Macíà Serra: Nicaragua: De-democratization and Regime Crisis, in: *Latin American Politics and Society* 2/2020, S. 117–136.

10 Valerie J. Bunce/Sharon L. Wolchik: Defeating Dictators: Electoral Change and Stability in Competitive Authoritarian Regimes, in: *World Politics* 1/2010, S. 43–86; Steven Levitsky/Lucan A. Way: Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism, in: *Journal of Democracy* 2/2002, S. 51–65; Steven Levitsky/Lucan A. Way: Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War, Cambridge 2010.

11 Lührmann/Lindberg: A third wave of autocratization, 2019; Svend-Erik Skaaning: Waves of autocratization and democratization: a critical note on conceptualization and measurement, in: *Democratization* 8/2020, S. 1533–1542; Alizada et al.: Autocratization Turns Viral, 2021; Sebastian Hellmeier et al.: State of the world 2020: autocratization turns viral, in: *Democratization* 6/2021, S. 1053–1074.

12 Bogaards: De-democratization in Hungary, 2018, S. 1482.

autoritärer Elemente.¹³ Wir beobachten derartige Tendenzen u. a. in Georgien, Serbien, Tunesien und der Türkei. Amtierende Machthaber:innen geben vor, die Demokratie zu schützen, höhlen sie jedoch durch Gesetzesreformen und informelle Praxis aus. Freie Medienberichterstattung wird erschwert und die Arbeit der Justiz behindert, um nur einige Beispiele zu nennen.

Autokratisierung bedeutet die Stärkung und Konsolidierung autoritärer Herrschaft in Ländern, die bereits seit längerer Zeit autoritär regiert werden. In diesen Ländern zeigen die amtierenden Machthaber:innen wenig bis gar kein Interesse an einer Liberalisierung oder Demokratisierung bzw. geben bestenfalls Lippenbekenntnisse zu den von den Gebern geforderten Maßnahmen zur Förderung der Demokratie, zum Schutz der Menschenrechte, zur Gewährleistung der Gleichberechtigung oder zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ab. Selbst wenn diese Länder von Volksaufständen oder gewaltsaufgelösten Konflikten herausgefordert werden, erweisen sie sich als resilient autoritär und verhindern aktiv eine Demokratisierung in ihrem Land. Beispiele dafür finden sich u. a. in Algerien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten oder Marokko. Autoritäre Regierungen setzen Repression, Kooptation und Strategien der Legitimation ein, um ihren Machterhalt zu sichern und die Bevölkerung im Innern an die autoritäre Herrschaft zu binden.¹⁴ Eine solche autoritäre Widerstandsfähigkeit wird zusätzlich von außen durch den Aufstieg autoritärer Mächte auf globaler Ebene unterstützt, wodurch Netzwerke von Autokratien entstehen, die der liberalen westlichen Politik entgegenwirken. Russland etwa ist in dieser Hinsicht im postsowjetischen Raum aktiv und erfolgreich tätig.

Die innenpolitische Arena als Spielfeld des demokratischen Wandels

Demokratischer politischer Wandel findet in der innenpolitischen Arena eines Landes statt. Entscheidungsträger:innen sind regelmäßig mit Forderungen nach politischen Veränderungen konfrontiert. Solche Forderungen können sich aus verschiedenen Konfliktsituationen ergeben, etwa über Fragen der Demokratisierung nach Volksaufständen, über die Legitimierung durch hegemoniale Diskurse in autoritären und hybriden Regimen, über die gesellschaftliche Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften oder über die geopolitische Ausrichtung von Staaten. Solche Forderungen nach Veränderungen können von moderat bis substanziell reichen, von kleineren institutionellen Reformen über den Austausch von politischem Personal bis hin zu einem vollständigen Regimewechsel.¹⁵ Je nach Regimetyp und politischer Einstellung können Entscheidungsträger:innen verschiedene Mittel einsetzen, um mit Reformforderungen umzugehen. Sie können verhandeln, politische oder sozioökonomische Zugeständnisse anbieten, sich auf Lippenbekenntnisse zurückziehen, Reformprozesse verlangsamen oder Forderungen vollständig zurückweisen.¹⁶ Entscheidungsträger:innen können ihre Macht auch durch

13 Neil Patrick/Katie Taylor: DAC Peer Review of Norway, in: OECD Journal on Development 2/2010, S. 43–146, hier S. 77–88.

14 Johannes Gerschewski: The three pillars of stability: legitimization, repression, and co-optation in autocratic regimes, in: Democratization 1/2013, S. 13–38.

15 Lisa Groß/Sonja Grimm: The external-domestic interplay in democracy promotion: a case study on public administration reform in Croatia, in: Democratization 5/2014, S. 912–936.

16 Sonja Grimm: Democracy promotion in EU enlargement negotiations: more interaction, less hierarchy, in: Democratization 5/2019, S. 851–868.

Zwang und Repression sichern.¹⁷ Was sie brauchen, ist die Unterstützung der herrschenden Elite(n) (d. h. eine parlamentarische Mehrheit und/oder eine Mehrheit in der Exekutive), um Reformen durchzusetzen.

Funktionierende konstitutionelle Demokratien beruhen auf der Annahme, dass solche Reformprozesse den Linien des Politikzyklus innerhalb der demokratischen Spielregeln folgen und auf demokratischer Koalitionsbildung durch verantwortungsbewusste politische Akteure aufbauen.¹⁸ In konstitutionellen Demokratien entwerfen und beschließen Exekutiven, die von ihren parlamentarischen Mehrheiten unterstützt werden, institutionelle Reformen. Im Idealfall bilden die politischen Akteure also Koalitionen und entwerfen Gesetze, die mit der demokratischen Verfassung in Einklang stehen und nur selten einer juristischen Überprüfung bedürfen.

In hybriden und autoritären Regimen sieht die Politikgestaltung anders aus. Autoritäre Amtsinhaber:innen nutzen nominell demokratische Institutionen wie die Legislative, um dort um Kooperation zu werben und die Gefahr einer Rebellion durch Kräfte innerhalb der Gesellschaft zu neutralisieren.¹⁹ Gleichzeitig versuchen sie aber auch, nominell demokratische Verfahren wie Wahlen zu kontrollieren und politische Reformen zu verhindern, die ihre politische Macht begrenzen könnten.²⁰ Folglich schränken erfolgreiche autoritäre Herrscher:innen den Raum für prodemokratische Reformen ein und versuchen, jede Art von Demokratisierung zu unterbinden.²¹

Nach dem Modell des rationalen politischen Handelns kann davon ausgegangen werden, dass politische Akteure politische Reformen unterstützen, wenn die Reform ihren politischen oder wirtschaftlichen Interessen nutzen und wenn die Reform ihre Chancen erhöht, politische Macht zu gewinnen (oder zu behalten). In der Regel treiben reformorientierte Akteure den politischen Wandel voran, während reformfeindliche Akteure Veränderungen skeptisch gegenüberstehen und eher den Status quo erhalten. Es kann davon ausgegangen werden, dass reformorientierte Akteure eher dazu neigen, die Demokratisierung zu unterstützen, während reformfeindliche Akteure eher versuchen, autoritäre Persistenz zu unterstützen.

Die Grenzen zwischen reformorientierten und reformfeindlichen Akteuren sind in der Realität häufig fließend: Politische Akteure können eine Reform in einem bestimmten Bereich der Politikgestaltung unterstützen, während sie eine Reform in einem anderen Bereich blockieren. Politische Präferenzen und Machtstreben sind daher sehr wichtige

17 Erica Chenoweth/Evan Perkoski/Sooyeon Kang: State Repression and Nonviolent Resistance, in: *Journal of Conflict Resolution* 9/2017, S. 1950–1969.

18 Fritz W. Scharpf: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: Fritz W. Scharpf (Hrsg.): *Planung als politischer Prozeß: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt am Main 1973, S. 9–23; James E. Anderson: *Public Policymaking. An Introduction*, 4. Aufl., Boston/New York 2000.

19 Jennifer Gandhi/Ellen Lust-Okar: Elections under Authoritarianism, in: *Annual Review of Political Science* 2009, S. 403–422; Jennifer Gandhi: *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge 2008; Jennifer Gandhi/Adam Przeworski: Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats, in: *Comparative Political Studies* 11/2007, S. 1279–1301.

20 Gandhi/Lust-Okar: *Elections under Authoritarianism*, 2009.

21 Felix S. Bethke/Jonas Wolff: COVID-19 and shrinking civic spaces: patterns and consequences, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 2/2020, S. 363–374; Annika Elena Poppe/Jonas Wolff: The contested spaces of civil society in a plural world: norm contestation in the debate about restrictions on international civil society support, in: *Contemporary Politics* 4/2017, S. 469–488.

Faktoren, die bei der Untersuchung von (Konstellationen von) politischen Akteuren und ihrem Verhalten in der Politikgestaltung zu berücksichtigen sind.

Der Einfluss externer Akteure auf die Politikgestaltung im Inland

Politikgestaltung ist jedoch nicht nur eine innere Angelegenheit. Vielmehr versuchen externe Akteure, die inländischen politischen Akteure bei der Entscheidungsfindung über politische Reformen zu beeinflussen. Sie werden durch ihre Interaktion mit inländischen Akteuren in die Politikgestaltung im Inland einbezogen.²² Sie machen politische Angebote, um bestimmte politische Reformen zu fördern oder zu verhindern.²³ Demokratiefördernde externe Akteure versuchen, die Demokratisierung voranzutreiben, während autoritäre externe Akteure diese Bemühungen konterkarieren.

Demokratieförderung lässt sich als ein interaktiver Prozess zwischen inländischen und externen Akteuren konzeptualisieren, in dem der Inhalt von Reformen, die zu einer Demokratisierung führen, ausgehandelt wird.²⁴ Externe Demokratieförderer und innenpolitisch relevante Akteure handeln Inhalte, Umfang und Verfahren politischer Reformen aus. Externe Demokratieförderer nutzen ihr Instrumentarium der Demokratieförderung, um inländische Akteure von Reformvorhaben zu überzeugen.²⁵ Sie bieten politischen Akteuren fachliche Beratung oder finanzielle Unterstützung an, um Anreize und Belohnungen für Reformen zu schaffen.²⁶ Mitunter bestrafen diese externen Akteure das Ausbleiben von Reformen, indem sie finanzielle Unterstützung zurückziehen oder politische oder wirtschaftliche Sanktionen verhängen.²⁷

Die EU ist eine der wichtigsten externen demokratiefördernden Akteure; sie trägt zur innenpolitischen Entscheidungsfindung in den Partnerländern der europäischen Nachbarschaft bei. Dazu nutzt sie ihr politisches Instrumentarium der Demokratieförderung, ihre Ambitionen zur Unterstützung des demokratischen Wandels sowie ihre Prioritäten, Instrumente, Ressourcen und ihr Demokratiekonzept. Nicht immer dürften diese den lokalen Bedürfnissen und Interessen im Partnerland entsprechen. Außerdem stellt sich

22 Groß/Grimm: External-domestic interplay, 2014; Lisa Groß/Sonja Grimm: Conflicts of preferences and domestic constraints: understanding reform failure in liberal state-building and democracy promotion, in: *Contemporary Politics* 2/2016, S. 125–143.

23 Grimm: Democracy promotion in EU enlargement, 2019; Annika Elena Poppe/Julia Leininger/Jonas Wolff: Beyond contestation: conceptualizing negotiation in democracy promotion, in: *Democratization* 5/2019, S. 777–795.

24 Grimm: Democracy promotion in EU enlargement, 2019; Poppe/Leininger/Wolff: Beyond contestation, 2019; Anne Wetzel/Jan Orbie/Fabienne Bossuyt: One of what kind? Comparative perspectives on the substance of EU democracy promotion, in: *Cambridge Review of International Affairs* 1/2015, S. 21–34.

25 Milada Anna Vachudova: Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration after Communism, Oxford 2005; Steven Levitsky/Lucan A. Way: Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change, in: *Comparative Politics* 4/2006, S. 379–400; Frank Schimmelfennig/Hanno Scholtz: Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective, in: *Europe-Asia Studies* 3/2010, S. 443–460; Jakob Tolstrup: When can external actors influence democratization? Leverage, linkages, and gatekeeper elites, in: *Democratization* 4/2013, S. 716–742.

26 Sonja Grimm/Okka Lou Mathis: Democratization via aid? The European Union's democracy promotion in the Western Balkans 1994–2010, in: *European Union Politics* 1/2018, S. 163–184.

27 Christine Hackenesch: Aid, Political Conditionality, and Other International Efforts to Support Democracy in Africa, in: Nic Cheeseman (Hrsg.): *Oxford Research Encyclopedia of African Politics*, Oxford 2020; Karen Del Biondo: Donor Interests or Developmental Performance? Explaining Sanctions in EU Democracy Promotion in sub-Saharan Africa, in: *World Development* 75/2015, S. 74–84; Peter Kotzian/Michèle Knodt/Sigita Urdze: Instruments of the EU's External Democracy Promotion, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2011, S. 995–1018.

die Frage, inwieweit die EUDP bereit ist, die Demokratie zu verteidigen, wenn die Gefahr einer Entdemokratisierung oder weiteren Autokratisierung besteht.

Neben der EU versuchen weitere Großmächte, die politische Entscheidungsfindung in der europäischen Nachbarschaft zu beeinflussen. Zu diesen Mächten gehören in der europäischen Nachbarschaft Staaten wie die USA, China, Russland, Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und die Türkei und ihre jeweiligen Behörden sowie andere relevante regionale oder internationale Organisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europarat, die NATO, die Vereinten Nationen (UN), der Internationale Währungsfonds und die Weltbank. Die diplomatischen, politischen oder wirtschaftlichen Politiken externer Akteure wie OSZE oder UN sind eher prodemokratisch ausgerichtet, während andere Akteure wie Russland oder China eindeutig mit der EUDP konkurrieren. Die Positionen mancher „Partner“ der EU, etwa diejenigen der USA, sind keinesfalls immer eindeutig prodemokratisch.

China unter Xi Jinping und Russland seit der Annexion der Krim im Jahr 2014 und – international besonders sichtbar – seit dem Angriff auf die Ukraine 2022 nutzen ebenfalls diplomatische, wirtschaftliche und militärische Maßnahmen, um andere Länder zu beeinflussen. Sie setzen positiv auf Finanzhilfe und Handelsvorteile oder negativ auf die Androhung politischer und wirtschaftlicher Nachteile oder den militärischen Angriff.²⁸ Die Interventionen dieser Akteure stellen eine Herausforderung für die „internationale liberale Ordnung“ dar.²⁹ Diese autokratischen Staaten bieten ein alternatives Regierungsmodell an, das auf einer autoritären Führung, der Betonung der nationalen Souveränität und der Unterordnung von Wirtschaft und Gesellschaft unter den starken Staat beruht. Weitere autoritäre und halbautoritäre Mächte wie die Türkei, der Iran und Saudi-Arabien sind von der Sahelzone und Nordafrika über den Südcaukasus bis hin zum Westbalkan ebenfalls aktiver geworden.³⁰

Ob demokratieaverse externe Akteure einen „Werkzeugkasten zur Förderung der Autokratie“³¹ in der europäischen Nachbarschaft in ähnlicher Weise nutzen wie die EU ihren demokratiefördernden „Werkzeugkasten“, bleibt zu untersuchen. Das Zusammenspiel von externen und inländischen Akteuren bei der Entscheidungsfindung lässt sich im gesamten Politikprozess beobachten.³² Wenn inländische und externe Akteure in

28 Anna Ohanyan (Hrsg.): *Russia Abroad: Driving Regional Fracture in Post-Communist Eurasia and Beyond*, Washington, DC 2018; Bruno Maçães: *Belt and Road. A Chinese World Order*, London 2018; Jessica Chen Weiss: *A World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics*, in: *Foreign Affairs* 4/2019; David Shambaugh (Hrsg.): *China and the World*, Oxford 2020; Alexander Cooley/Daniel Nexon: *Exit from Hegemony. The Unravelling of American Global Order*, Oxford 2020.

29 John J. Mearsheimer: *Bound to Fail? The Rise and Fall of the Liberal International Order*, in: *International Security* 4/2019, S. 7–50; G. John Ikenberry: *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*, New Haven/London 2020.

30 Nicu Popescu/Stanislav Secrieru (Hrsg.): *Third Powers in Europe's East*, European Union Institute for Security Studies: EUISS Chaillot Paper 144/2018; Kim Ghattas: *Black Wave: Saudi Arabia, Iran, and the Rivalry That Unravelled the Culture, Religion, and Collective Memory in the Middle East*, New York 2020; Dimitar Bechev: *Turkey under Erdogan: How a Country Turned from Democracy and the West*, New Haven 2022; Florian Bieber/Nikolaos Tzifakis (Hrsg.): *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, Abingdon 2020.

31 Lucan A. Way: *The limits of autocracy promotion: The case of Russia in the 'near abroad'*, in: *European Journal of Political Research* 4/2015, S. 691–706; Lucan A. Way: *The Authoritarian Threat: Weaknesses of Autocracy Promotion*, in: *Journal of Democracy* 1/2016, S. 64–75.

32 Grimm: *Democracy promotion in EU enlargement*, 2019.

ihren Präferenzen für die Verbesserung der Demokratiequalität übereinstimmen, muss reformorientierten Akteuren kaum ein Anreiz geboten werden, um die Demokratisierung voranzutreiben. In diesem Fall sollten reformorientierte Akteure bereit und in der Lage sein, mit externen Akteuren über den Inhalt demokratiefördernder Reformen zu verhandeln und die Ergebnisse solcher Verhandlungen umzusetzen. Reformfeindliche Akteure verfolgen jedoch häufig eine andere Agenda. Sie könnten die Demokratie aus persönlichem Gewinnstreben und/oder zugunsten höherrangiger Prioritäten wie wirtschaftlicher Entwicklung oder sozialer Teilhabe aufs Spiel setzen; sie könnten sogar argumentieren, dass Ziele von gemeinsamem Interesse nur auf Kosten von Freiheitsrechten und Demokratie erreicht werden können. Folglich müssen demokratiefördernde externe Akteure stärker darüber nachdenken, wie sie Anreize zur Demokratisierung von außen schaffen können, wenn reformfeindliche Akteure im Inland das Sagen haben.

Relevante politische Akteure, ihr politisches Verhalten und die Allianzen, die sie mit externen Akteuren eingehen, sind zentral, um Entdemokratisierung oder Autokratisierung zu erklären. Veränderungsunwillige inländische Akteure generieren in der innenpolitischen Arena eines untersuchten Landes bewusst Blockaden für die Demokratisierung. Antidemokratische, einheimische Akteure sind dann besonders erfolgreich, wenn sie durch Allianzen gleichgesinnter, antidemokratischer externer Akteure unterstützt werden.

Hemmnisse für die Demokratisierung

Der Prozess der politischen Entscheidungsfindung kann durch verschiedene Konstellationen von Faktoren blockiert werden. Wir konzeptualisieren Blockaden als Hindernisse für die Demokratisierung, die im politischen Prozess überdauern oder neu entstehen. Wenn sie nicht gut gehandhabt werden, wirken sich diese Blockaden negativ auf die Demokratisierung aus. Genauer gesagt: Die Akzeptanz und Ausnutzung von Blockaden durch politisch relevante Akteure erklären den Stillstand der Demokratisierung. Wir unterscheiden drei Arten von Blockaden der Demokratisierung: verhaltensbedingte, institutionelle und strukturelle Blockaden. Wir gehen davon aus, dass verschiedene Konstellationen von Blockaden die Demokratisierung negativ beeinflussen und zu Prozessen der Entdemokratisierung und Autokratisierung beitragen.

Verhaltensblockaden

Verhaltensblockaden sind dysfunktionale, staatserobernde oder reformfeindliche Verhaltensweisen von politisch relevanten Akteuren.³³ Verhaltensblockaden werden in der Interaktion politisch relevanter Akteure virulent, etwa als Folge kollidierender politischer Präferenzen und Interessen oder als Folge divergierender Auffassungen über diejenigen politischen Prozesse, die das Erreichen bestimmter politischer Ergebnisse ermöglichen.³⁴ Sowohl externe als auch interne Akteure können entweder einzeln oder in ihrem Zusammenspiel Verhaltensblockaden hervorrufen. So haben bspw. antidemokratische Tenden-

³³ Siehe z. B. Solveig Richter/Natasha Wunsch: Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans, in: Journal of European Public Policy 1/2020, S. 41–62.

³⁴ Grimm: Democracy promotion in EU enlargement, 2019; Sonja Grimm/Julia Leininger: Not all good things go together: conflicting objectives in democracy promotion, in: Democratization 3/2012, S. 391–414.

zen in der ungarischen und polnischen Innenpolitik zu einem Anstieg des antiliberalen Vetoverhaltens dieser beiden EU-Mitgliedstaaten im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und der Demokratieförderung der EU geführt.³⁵

In einer funktionierenden Demokratie halten sich verantwortungsbewusste Demokrat:innen an die demokratischen Spielregeln und erkennen politische Gegner:innen als legitime Akteure in der politischen Arena an. Steven Levitsky und Daniel Ziblatt argumentieren nachdrücklich, dass die Demokratie überlebt, wenn verantwortungsvolle Politiker:innen ihren Beitrag zum politischen Wettbewerb gegenseitig anerkennen.³⁶ Neben der gegenseitigen Anerkennung rivalisierender politischer Parteien und Führungs-Persönlichkeiten ist eine zweite Tugend für die Demokratie wichtig, nämlich Nachsicht. Darunter versteht man „die Idee, dass Politiker beim Einsatz ihrer institutionellen Vorräte Zurückhaltung üben sollten“.³⁷ Im Gegensatz dazu sind unverantwortliche politische Akteure, insbesondere solche in der Exekutive und Legislative, eine große Gefahr für die Demokratie. Antidemokratische Führungs-Persönlichkeiten, die mit dem Versprechen an die Macht gewählt wurden, die Demokratie zu verteidigen oder voranzubringen, schaden der Demokratie in Wirklichkeit während ihrer Amtszeit. Sie stellen ihre politischen Reformen als Bemühungen zur „Verbesserung“ der Demokratie dar, z. B. um die Justiz effizienter zu machen, die Korruption zu bekämpfen oder den Wahlprozess zu säubern. Tatsächlich aber ändern autoritäre Amtsinhaber:innen die Verfassungen grundlegend, verlängern die Amtszeiten von Präsident:in und Parlament, heben die Unabhängigkeit der Justiz auf, kontrollieren die Medien, schüchtern die politische Opposition ein und beschränken deren Handlungsspielraum. „Gewählte Autokraten halten eine Fassade der Demokratie aufrecht, während sie ihre Substanz aushöhlen“, so Levitsky und Ziblatt.³⁸ Ein gutes Beispiel ist die Einführung antiliberaler Gesetze in Georgien, etwa das Gesetz gegen „ausländische Agenten“, die im Gewande von Rechtstaatlichkeit ebendiese aushöhlen. Ebenso verhindern die amtierenden Autokrat:innen in autoritären Regimen, dass eine Demokratisierung in Gang kommt.

Einige demokratiefeindliche Akteure sind leicht zu erkennen, weil sie schon vor ihrer politischen Machtübernahme eine antidemokratische Bilanz vorweisen konnten. Andere entwickeln sich während ihrer Amtszeit eher evolutionär zu autoritären Akteuren.³⁹ Aufbauend auf Juan Linz' Buch „The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, & Reequilibration“ aus dem Jahr 1978⁴⁰ schlagen Levitsky und Ziblatt eine Reihe von vier Verhaltenswarnzeichen vor, um antidemokratische Politiker:innen zu identifizieren: eine solche Person „(1) lehnt in Worten oder Taten die demokratischen Spielregeln ab, (2) leugnet die Legitimität von Gegnern, (3) toleriert oder ermutigt Gewalt oder (4) zeigt die Bereitschaft, die bürgerlichen Freiheiten von Gegnern, einschließlich der Medien, zu beschneiden“.⁴¹ Die Erfüllung eines der vier Kriterien reiche aus,

35 Szent-Ínáyi/Kugiel: The Challenge from within, 2020.

36 Steven Levitsky/Daniel Ziblatt: How Democracies Die, New York 2018, S. 8.

37 Ebenda, S. 8. Übersetzung der Autorinnen.

38 Ebenda, S. 7. Übersetzung der Autorinnen.

39 Ebenda, S. 21, 72–75.

40 Juan J. Linz: The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration, Baltimore/London 1978.

41 Levitsky/Ziblatt: How Democracies Die, 2018, S. 21–22. Übersetzung der Autorinnen.

um den „Lackmustest“ für autoritäres Verhalten zu bestehen; ein:e solche:r Politiker:in, insbesondere wenn er Präsident:in oder Premierminister:in ist, wird zu einem großen Hindernis für die Demokratisierung.

Levitsky und Ziblatt zeigen, dass es oft populistische Außenseiter:innen des politischen Establishments sind, die hier „positiv“ abschneiden.⁴² Solche Figuren behaupten, die Stimme „des Volkes“ zu vertreten und führen Krieg gegen das, was sie als „korrupte“ oder „verschwörerische“ Elite bezeichnen. Sie bestreiten die Legitimität etablierter politischer Parteien und stellen sie als „undemokratisch“ oder „unpatriotisch“ dar, während das politische System „gekapert“, „korrumptiert“ oder „von der Elite manipuliert“ ist. Populistische Außenseiter:innen versprechen, diese Malaise zu beseitigen und „das Volk“ wieder an die Macht zu bringen. Doch sobald sie im Amt sind, neigen sie dazu, die demokratischen Institutionen anzugreifen. Daher muss der politische Diskurs von Politiker:innen als Warnsignal für autoritäres Verhalten genau beobachtet werden. Wenn in einer rechtsstaatlichen Demokratie antidemokratisches Verhalten auftritt und es den politischen Akteuren nicht gelingt, den politischen Prozess zu schützen, können die eigentlichen demokratischen Institutionen der Politikgestaltung genutzt werden, um die politischen Institutionen in einer Weise zu entdemokratisieren, die nur schwer wieder rückgängig zu machen ist. Hier können antidemokratisch orientierte Exekutiven und ihre parlamentarischen Mehrheiten die demokratischen Institutionen nutzen, um entdemokratisierende institutionelle Veränderungen durchzusetzen. Je größer die antidemokratische Koalition ist, desto stärker sind die institutionellen Veränderungen. Ungarn ist das offensichtlichste Beispiel dafür: Der Erdrutschsieg bei den Wahlen im Jahr 2010 (der bei den Parlamentswahlen 2014, 2018 und 2022 bestätigt wurde) ermöglichte es der Fidesz-Partei von Ministerpräsident Viktor Orbán, einseitig eine substanzelle Anzahl von verfassungsändernden Gesetzen zu verabschieden.⁴³ Mit einer komfortablen Zweidrittelmehrheit haben diese institutionellen Reformen das politische System so stark verändert, dass Ungarns Demokratie in allen fünf Teilregimen der „eingebetteten Demokratie“⁴⁴ entdemokratisiert wurde. Dabei hat der ungarische Amtsinhaber die vertikalen und horizontalen Rechenschaftsmechanismen grundlegend außer Kraft gesetzt. „Die aktuelle Regierung macht ihre Politik für künftige Regierungen unerreichbar“, schlussfolgert Matthijs Bogaards.⁴⁵

Aber auch ohne Zweidrittelmehrheiten können demokratiefeindliche Amtsinhaber:innen, die von gleichgesinnten politischen Koalitionen unterstützt werden, die politischen Institutionen so verändern, dass eine Entdemokratisierung oder Autokratisierung zu beobachten ist. Auf der Grundlage von Koalitionen mit nationalistischen, extremistischen oder klientelistischen Parteien greifen demokratiefeindliche Politiker:innen gemeinsam Mechanismen der gegenseitigen Kontrolle, der Rechenschaftspflicht und der juristischen Unabhängigkeit sowie der Medienfreiheit an, um die autoritäre Herrschaft zu entdemo-

42 Ebenda, S. 22.

43 Bogaards: De-democratization in Hungary, 2018.

44 Wolfgang Merkel: Embedded and Defective Democracies, in: Democratization 5/2004, S. 33–58. Übersetzung der Autorinnen.

45 Bogaards: De-democratization in Hungary, 2018, S. 1492. Übersetzung der Autorinnen.

kratisieren oder zu konsolidieren. Autoritäre Amtsinhaber:innen bleiben an der Macht, während die Kontrolle durch die Bevölkerung effektiv umgangen wird.⁴⁶

Institutionelle Blockaden

Unter institutionellen Blockaden versteht man eine Reihe dysfunktionaler politischer Institutionen, die – gewollt oder ungewollt – als Folge innenpolitischer Entscheidungen oder externer Einflussnahme entstanden sind. So haben sich bspw. die unter der internationalen Aufsicht des Friedensimplementierungsrates in Bosnien und Herzegowina geschaffenen Institutionen zur Teilung der Macht zu einem institutionellen Hindernis für die weitere Friedenskonsolidierung und Demokratisierung in diesem Land entwickelt.⁴⁷ Institutionelle Blockaden können auch durch die bewusste Ausnutzung und Politisierung politischer Institutionen durch politische Akteure entstehen. *De jure* mag eine politische Institution demokratisch erscheinen, aber die Art und Weise, wie politische Akteure sie nutzen oder für ihre politischen Zwecke ausbeuten, kann *de facto* zu einer Entdemokratisierung oder Autokratisierung führen. Bei diesem Typ der Blockaden kommt es also darauf an, inwiefern die oben beschriebenen Verhaltensblockaden zum Tragen kommen.

In der europäischen Nachbarschaft lassen sich drei Grundtypen politischer Regime ausmachen, die in den vergangenen drei Jahrzehnten unterschiedliche Wege zur Demokratisierung eingeschlagen haben: (1) defekte Demokratien und hybride Regime, die einen Weg der moderaten Demokratisierung eingeschlagen haben (z. B. Albanien, Armenien, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Türkei), gelegentlich im Gefolge von Volksaufständen (z. B. Serbien nach der Bulldozer-Revolution im Jahr 2000, Georgien nach der Rosenrevolution 2003, die Ukraine nach der Orangenrevolution 2004, in größerem Umfang Tunesien und in geringerem Umfang Marokko nach dem Arabischen Frühling 2011); (2) autoritäre Regime, die Demokratisierungsforderungen zurückweisen oder bestenfalls Lippenbekenntnisse dafür ablegen (z. B. Algerien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Jordanien, Libyen, Palästina, Syrien); und (3) politische Nachkriegsregime, deren (manchmal von außen aufgezwungene) konsoziativ-demokratischen Institutionen zu krisenanfälligen Patt-Situationen geführt haben, die eine weitere Demokratisierung behindern (z. B. Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Libanon). In diesen Regimen kommt es zu politischen Konflikten über die Form und den Inhalt der Demokratisierung. Diese Konflikte betreffen die drei Dimensionen der Demokratie (vertikale Legitimität, horizontale Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit)⁴⁸ in unterschiedlichem Ausmaß. Konflikte entstehen über kleinere politische Reformen, über den Austausch von politischem Personal oder über größere institutionelle Umstrukturierungen, die zu einem Regimewechsel führen. Die Demokratisierung in der Politik beeinflusst die Demokratisierung in der Gesellschaft oder der Wirtschaft.

Die EU beabsichtigt, durch Demokratieförderung die Qualität der Demokratie in allen drei Dimensionen der Demokratie in den EUDP-Empfängerländern zu verbessern. Institutionelle Blockaden können in jeder Phase des Reformprozesses auftreten. Der

⁴⁶ John B. Judis: *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*, New York 2016; Cas Mudde/Cristóbal Rovira Kaltwasser: *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford 2017; Jan-Werner Müller: *What is Populism?*, Philadelphia 2016.

⁴⁷ Pogodda/Richmond/Visoka: *Counter-peace*, 2023.

⁴⁸ Merkel: *Embedded and Defective Democracies*, 2004.

Reformprozess kann – gewollt oder ungewollt – zur Entstehung von politischen Institutionen führen, die von geringerer demokratischer Qualität sind und/oder den Fortgang der Demokratisierung behindern. Auf diese Weise wird eine institutionelle Blockade geschaffen. Das Fehlen von Erfahrungen mit der Demokratie, ein Mangel an Transparenz in der politischen Entscheidungsfindung, ein hohes Maß an Korruption und ein hohes Maß an Polarisierung zwischen den politischen Parteien begünstigen die Entstehung oder Persistenz institutioneller Blockaden.

Strukturelle Blockaden

Strukturelle Blockaden sind Zwänge, die in dem strukturellen Kontext zu finden sind, in dem die politische Entscheidungsfindung stattfindet. Strukturen schränken das Verhalten der politischen Akteure ein, bestimmen es aber nicht. Sie beeinflussen die Präferenzen der Akteure, sie bieten Optionen für politische Entscheidungen und sie informieren über die Machtresourcen, die den politischen Akteuren zur Verfügung stehen.⁴⁹ Je nach der Situation, in der sie auftreten, können strukturelle Zwänge zu strukturellen Blockaden der Demokratisierung werden, wenn sie nicht gut gehandhabt werden oder wenn sie absichtlich zur Bildung von Blockaden genutzt werden. Strukturelle Blockaden sind im administrativen, sozioökonomischen, geografischen, kulturellen oder geopolitischen Kontext zu finden, in dem die Demokratisierung stattfindet.

Administrativer Kontext: Hier kommt es vor allem auf die Fähigkeit des Staates und seiner öffentlichen Verwaltung an, politische Reformen zu verwalten und umzusetzen.⁵⁰ Staaten mit starken Verwaltungskapazitäten sind in der Lage, Ressourcen zu erschließen, öffentliche Dienstleistungen zu erbringen und das legitime Gewaltmonopol zu kontrollieren. Staaten mit schwachen Kapazitäten können in diesen Bereichen nicht gut abschneiden. Im Prinzip ist ein Staat in Bezug auf das politische Regime, dem er dient, neutral: Eine fähige, professionalisierte und gut ausgebildete öffentliche Verwaltung kann sowohl einem demokratischen als auch einem autoritären Regime gut dienen. Je professioneller, stabiler und effektiver ein Staat ist, desto größer ist seine Fähigkeit, mit Reformforderungen umzugehen und die von externen Akteuren bereitgestellte finanzielle Unterstützung zu absorbieren. Wenn die Reformforderungen demokratischer Natur sind, kann man davon ausgehen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung mit einem höheren Maß an staatlicher Kapazität steigt. Umgekehrt ist anzunehmen, dass das Gegenteil eintritt, wenn die Reformforderungen autoritärer Natur sind. Zu einer

49 Ann Swidler: Culture in Action: Symbols and Strategies, in: American Sociological Review 2/1986, S. 273–286; Dietrich Rueschemeyer/Evelyn Huber Stephens/John D. Stephens: Capitalist Development and Democracy, Chicago 1992.

50 Sebastian Ziaja/Jörn Grävingholt/Merle Kreibaum: Constellations of Fragility: an Empirical Typology of States, in: Studies in Comparative International Development 2/2019, S. 299–321; Peter Tikuisis/David Carment: Categorization of States beyond Strong and Weak, in: Stability: International Journal of Security and Development 1/2017; David Carment/Yiagadeesen Samy: Exiting the fragility trap: Rethinking our approach to the world's most fragile states, United Nations University World Institute for Development Economics Research: WIDER Working Paper 181/2017; Cameron G. Thies: State fiscal capacity and state failure, in: European Political Science Review 2/2015, S. 167–187; David Andersen et al.: State capacity and political regime stability, in: Democratization 7/2014, S. 1305–1325; Hillel David Soifer: State Power and the Economic Origins of Democracy, in: Studies in Comparative International Development 1/2013, S. 1–22; Timothy Besley/Torsten Persson: The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics, in: American Economic Review 4/2009, S. 1218–1244.

Blockade kann es kommen, wenn die öffentliche Verwaltung mit Reformforderungen konfrontiert wird, die widersprüchlicher Natur sind.

Sozioökonomischer Kontext: Ebenfalls spielt der Grad der sozioökonomischen Modernisierung in einem EUDP-Empfängerland eine wichtige Rolle. Gemäß der Modernisierungstheorie ermöglicht ein höheres sozioökonomisches Entwicklungsniveau die Entfaltung der Demokratie, während ein niedrigeres sozioökonomisches Entwicklungsniveau Hindernisse für die Demokratisierung schaffen kann, aber nicht unbedingt muss.⁵¹ Darauf hinaus sind soziale Gleichheit und ethnische Homogenität förderlich für die Demokratisierung, während starke soziale Ungleichheiten, die durch ethnische Spaltungen verstärkt werden, mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Entdemokratisierung beitragen.⁵²

Geografischer Kontext: Die Länder der europäischen Nachbarschaft lassen sich zu fünf verschiedenen Regionen clustern, nämlich Osteuropa, Südkaukasus, Westbalkan, Naher Osten und Nordafrika. Die Länder in jeder Region haben gemeinsame Wege der Entdemokratisierung und Autokratisierung, die auf spezifischen Beziehungen zwischen dem Staat und (Teilgruppen) der Gesellschaft beruhen, die durch räumliche Grenzen geprägt sind. Die Geografie beeinflusst die Machtphären innerhalb und zwischen den Staaten, indem sie bestehende oder neue Konflikte um Territorium, Identität und Nationalität anheizt, bestehende Grenzen infrage stellt oder neue schafft. Je besser die Konflikte um Territorium, Identität und Nationalität bewältigt werden, desto einfacher ist es, ein politisches System zu demokratisieren (und umgekehrt). Die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung in einem Land, das von demokratiefreundlichen Regimen umgeben ist, steigt. Entdemokratisierung sowie gewaltsame Konflikte und Krieg in der Nachbarschaft verringert hingegen die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung.

Kultureller Kontext: Kulturell geprägte Werte und Überzeugungen können zu neuen politischen Konflikten führen, sie können aber auch zur Konfliktmoderation beitragen. Die Kultur stellt ein Instrumentarium zur Verfügung, aus dem die politischen Akteure politische Strategien und Taktiken für ihr Handeln entnehmen.⁵³ Kulturelle Erfahrungen erlauben es Menschen, neuen Ereignissen einen Sinn zu geben, mit anderen zu kommunizieren und Beziehungen aufzubauen. Menschen greifen auf ihr kulturelles Instrumentarium zurück, um Handlungsstrategien zu entwickeln, die es ihnen ermöglichen, sich in komplexen sozialen Situationen zurechtzufinden, Machtdynamiken zu verhandeln und individuelle Ziele zu erreichen.⁵⁴ In der östlichen Nachbarschaft beeinflussen kommunistische und sozialistische Hinterlassenschaften bis heute die politische Entscheidungs-

-
- 51 Seymour Martin Lipset: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: American Political Science Review 1/1959, S. 69–105; Larry Diamond: Economic Development and Democracy Reconsidered, in: Gary Marks/Larry Diamond (Hrsg.): Reexamining Democracy. Essays in Honour of Seymour Martin Lipset, Newbury Park 1992, S. 93–139; Seymour Martin Lipset: The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address, in: American Sociological Review 1/1994, S. 1–22; Adam Przeworski et al.: What Makes Democracy Endure?, in: Journal of Democracy 1/1996, S. 39–55; Adam Przeworski: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge 1991; Adam Przeworski/Fernando Limongi: Modernization: Theories and Facts, in: World Politics 2/1997, S. 155–183.
- 52 Luca Tomini: When Democracies Collapse: Assessing Transitions to Non-Democratic Regimes in the Contemporary World, Abingdon/New York 2018; Luca Tomini/Suzan Gibril/Venelin Bochev: Standing up against autocratization across political regimes: a comparative analysis of resistance actors and strategies, in: Democratization 1/2023, S. 119–138.
- 53 Swidler: Culture in Action, 1986.
- 54 Ann Swidler: Talk of Love. How Culture Matters, Chicago/London 2001, S. 43–107.

findung, während die südliche Nachbarschaft durch koloniale Hinterlassenschaften in einem arabischen kulturellen Kontext geprägt ist. Ob und inwieweit diese kulturellen Kontexte einer Demokratisierung förderlich sind und wie die EUDP die vorhandenen kulturellen Instrumentarien berücksichtigen sollte, muss noch untersucht werden.

Geopolitischer Kontext: Nicht zuletzt beeinflussen die Beziehungen der untersuchten Länder zur EU sowie zu anderen Großmächten und internationalen Organisationen die Chancen auf Demokratisierung. Solche Machtbeziehungen stärken die politischen Akteure im Inland, wirken sich auf die Koalitionsbildung aus und beeinflussen so die Entscheidungsfindung. Die Geopolitik umfasst auch eine geoökonomische Dimension, da Handel, Verteilung natürlicher Ressourcen und Entwicklungszusammenarbeit wirtschaftliche Abhängigkeiten schaffen, die ebenfalls die innerstaatliche Entscheidungsfindung in Fragen der Demokratisierung beeinflussen. Je größer der Einfluss externer autoritärer Akteure und je stärker ihre Allianzen mit inländischen autoritären Akteuren sind, desto größer ist die entdemokratisierende Wirkung auf das Demokratieniveau. Strukturelle Bedingungen können sich zu Blockaden für Demokratisierung entwickeln, wenn sie von den politischen Akteuren nicht bearbeitet oder wenn sie gar absichtlich politisiert werden, um Demokratisierung zu verhindern. Das oben erwähnte Gesetz gegen ausländische Agenten in Georgien ist hierfür ein gutes Beispiel: Es folgt russischem Vorbild und wurde in Georgien von prorussischen Kräften propagiert.

Zusammenfassung der Erwartungen in Bezug auf die Hindernisse für die Demokratisierung

Auf allen relevanten Ebenen des (nationalen) Regierens in einem Partnerland der EUDP können verhaltensbezogene, institutionelle und strukturelle Blockaden entstehen. Blockaden können aber auch darüber hinaus auf der regionalen oder supranationalen Ebene, nämlich aufseiten der EU, ihrer Institutionen und der EU-Mitgliedstaaten, und auf der internationalen Ebene entstehen. Letzteres insbesondere dort, wo antideokratische Mächte mit der EU über Maßnahmen zur Förderung der Demokratie konkurrieren. Blockadekonstellationen auf nationaler Ebene unterscheiden sich je nach politischem Regime, den beteiligten Akteuren und dem strukturellen Kontext, in dem sie entstanden sind. Politische Abschottung im Kontext von Aufständen in sich demokratisierenden Regimen unterscheidet sich von politischer Abschottung in tief verwurzelten autoritären Regimen oder in Nachkriegsländern, die sich um den Aufbau von Frieden bemühen. Dementsprechend unterschiedlich sind die Wege zur politischen Öffnung, wenn Blockaden überwunden werden müssen.

In allen Kontexten lassen sich politische Akteure ausmachen, die Veränderungen gegenüber abgeneigt sind und kein Interesse an der Überwindung politischer Blockaden haben. Sie sind zufrieden, wenn die Blockaden weiter bestehen. Wir erwarten jedoch auch, dass in allen Kontexten reformorientierte demokratiefreundliche Akteure zu finden sind. Darüber hinaus erwarten wir, dass konkurrierende EU-interne außenpolitische Ziele, der EU-interne Anstieg des Autoritarismus und der EU-interne Wettbewerb zwischen verschiedenen EU-Gremien die EUDP negativ beeinflussen. Und nicht zuletzt konkurrieren externe Akteure mit der EU um Einfluss und Macht. Dies gilt insbesondere für Russland in der östlichen Nachbarschaft und Saudi-Arabien in der

südlichen Nachbarschaft sowie für China in allen Regionen. Diese Mächte unterstützen antidemokratische Kräfte in der innenpolitischen Arena der EU-Nachbarn politisch und konterkarieren damit die Demokratieförderung der EU.

Wenn sie nicht gut gehandhabt werden, wirken sich verhaltensbedingte, institutionelle und strukturelle Blockaden negativ auf die Ergebnisse der politischen Entscheidungsfindung aus und führen zu einem Stillstand der politischen Prozesse. Sie werden von politischen Akteuren konstruiert und ausgenutzt. Manche Akteure kämpfen aktiv darum, sie zu überwinden, während andere ein Interesse daran haben, Blockaden aus individuellem oder kollektivem Gewinnstreben aufrechtzuerhalten. Dies lässt sich in den verschiedenen Kontexten der europäischen Nachbarschaft empirisch gut beobachten. Noch scheint es, hat die EU dafür keine guten Antworten gefunden. Die europäische Außenpolitik ist nach wie vor stark intergouvernemental ausgeprägt und getrieben von den Partikularinteressen der EU-Mitgliedstaaten. Die deutsche „Zeitenwende“ ist hierfür exemplarisch: Angesichts einer gesamteuropäischen Krise, die der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine darstellt, entscheidet sich die deutsche Bundesregierung für die Aufrüstung des eigenen Militärs. Eine Abstimmung mit europäischen Partnern oder die Einbettung dieser Strategie in ein gesamteuropäisches Sicherheits- und Verteidigungskonzept fand vor der Verkündigung der neuen Politik nicht statt.

Es bedarf dringend einer außenpolitischen Gesamtstrategie, welche wirtschaftliche, militärische und demokratiefördernde Gesichtspunkte strategisch sinnvoll verknüpft, um Entdemokratisierung und Autokratisierung in einer Welt konkurrierender Vorstellungen von multipolarer Ordnung wirksam zu begegnen.

FORUM

Reform der europäischen Fiskalregeln: Stabilität und Wachstum endlich vereint?

Martin Larch*

The 2024 reform of the Stability and Growth Pact promises nothing less than a radical reset of European fiscal policymaking. Aimed at addressing the mounting debt burdens of certain member states of the European Union, the reform emphasizes greater national ownership and less uniform adjustment requirements. National governments will have a bigger say in how they define and achieve their fiscal goals and will be granted more time if they implement investments and reforms. However, the governance structure, which has previously complicated the enforcement of rules, remains largely unchanged. The latest reform presents both opportunities and risks.

An kaum einem anderen Thema in der europäischen Wirtschaftspolitik scheiden sich die Geister und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) so sehr wie beim Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Für die einen ist er Ausdruck einer engstirnigen Haltung, die vermeintlich überholten Prinzipien wie einer umsichtigen Haushaltsführung einen höheren Stellenwert zuordnet als dem Blick aufs große Ganze. Für die anderen ist er eine Absicherung gegen fahrlässiges Verhalten („moral hazard“) nationaler Regierungen, das auf mittlere und längere Sicht zu festgefahrenen Transferzahlungen in einer Wirtschafts- und Währungsunion führt. Die langen und schwierigen Verhandlungen um die letzte Reform der europäischen Fiskalregeln, die im Frühjahr 2024 abgeschlossen wurden, haben diese Spaltung besonderes deutlich zum Ausdruck gebracht.

Als die Europäische Kommission Ende 2021 die aufgrund der COVID-19-Pandemie zeitweilig ausgesetzte Überprüfung der europäischen Fiskalregeln wieder aufgriff,¹ waren sich die Mitgliedstaaten nur in einer Sache einig: Die bis dahin gültigen Regeln hatten nicht ihr Ziel erreicht und gehörten reformiert. Ein und derselben Standortbestimmung lagen allerdings konträre Motivationen und Erwartungen zu Grunde. Für Mitgliedstaaten wie Deutschland, die Niederlande, Österreich und andere EU-Länder, die in den vorangegangenen Jahrzehnten im Großen und Ganzen eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik betrieben hatten, war das Hauptproblem eine unzureichende und zuweilen uneinheitliche Um- und Durchsetzung der vereinbarten Fiskalregeln. Demgegenüber waren Länder wie etwa Frankreich, Italien und Spanien, die seit Inkrafttreten des SWP im Jahr 1997 ihre Staatschulden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) nahezu kontinuierlich ansteigen ließen, und sich im Anschluss großer ökonomischer Verwerfungen mit einem plötzlichen Zinsanstieg und Fragen zur Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen konfrontiert sahen. Die Regierungen dieser Länder vertraten die Ansicht, die

* Martin Larch, Generalsekretär, Europäischer Fiskalausschuss, Europäische Kommission, Brüssel; Gastprofessor, Collège d’Europe, Brügge; EU-Fellow, Institute for European Policymaking, Bocconi University, Mailand.

1 Europäische Kommission: Kommission nimmt Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung wieder auf, Pressemitteilung, IP/21/5321, 19.10.2021.

alten Regeln wären kontraproduktiv, weil sie der Bevölkerung zu große Opfer abverlangten und zudem alle über einen Kamm scherten, sprich der jeweiligen Situation eines Landes nicht ausreichend Rechnung trügen.

Obgleich diese Spaltung nichts Neues ist, stellt sie dennoch oder gerade deshalb eine ernste und politisch heikle Herausforderung dar. Sie steht im Widerspruch zur ursprünglichen Zielsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion, nämlich alte Gräben durch stärkere Integration zu überwinden. Stabilität und Wachstum, die zwei richtungsweisen Ziele, die Ende der 1990er Jahre im programmatischen Namen der gemeinsamen Fiskalregeln untergebracht wurden, sind in den meisten Mitgliedstaaten Realität geworden. Für manche Regierungen jedoch, inklusive in den großen Gründungsstaaten der EU, wurden sie Synonym für Austerität und Stillstand.

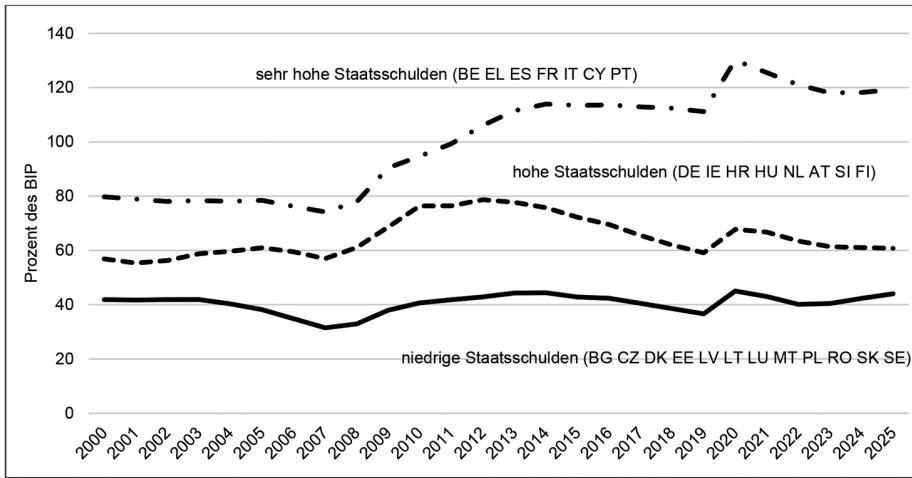
Die im Frühjahr 2024 verabschiedete Reform des SWP ist die mittlerweile vierte, aber auch die bei weitem umfassendste Umgestaltung der europäischen Fiskalregeln. Die Erwartungen an das neue Regelwerk sind hoch. Das offizielle Narrativ verspricht die endgültige Einlösung beider Ambitionen: Stabilität *und* Wachstum. Dieser Beitrag ist ein subjektiver Versuch, die neuen Regeln einzuordnen. Im Zentrum steht die Frage: Was ist wirklich neu und was nicht?

Kurzer Rückblick – ein kohärenter Plan

Abbildung 1 veranschaulicht das Dilemma divergierender Haushaltsführungen, das mit der Einführung gemeinsamer Fiskalregeln Ende der 1990er Jahre überwunden werden sollte. Den meisten Mitgliedstaaten ist es im Großen und Ganzen gelungen, die öffentliche Verschuldung als makroökonomisches Stabilisierungsinstrument gemäß Lehrbuch einzusetzen. Das Verhältnis aus Staatsschulden zum BIP steigt im Zuge größerer Konjunktureinbrüche deutlich an, um den Rückgang der Wirtschaftsleistung abzufedern, und wird in der Folge, wenn die Wirtschaft wieder anzieht, abgebaut, um wieder Raum für künftige Rezessionen zu schaffen (Mitgliedstaaten mit niedriger und hoher Staatsschuld in Abbildung 1). Demgegenüber steht eine zahlenmäßig kleine, aber ökonomisch und politisch große Gruppe von EU-Ländern, in der die Staatsverschuldung auch während der den großen Krisen folgenden Aufschwungsphasen im Verhältnis zum BIP weiter angestiegen ist oder nicht abgenommen hat.²

Als der Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors Ende der 1980er Jahre die Notenbankgouverneure der damaligen zwölf Mitgliedstaaten und einige ausgewählte Experten einlud, einen Entwurf für eine Währungsunion auszuarbeiten, war eines bereits klar: Die unterschiedlichen Haushaltspraktiken der Mitgliedstaaten, geprägt durch ihre politischen und wirtschaftlichen Traditionen, stellten eine der größten Herausforderungen für eine künftige Währungsunion dar. Ländern mit einer etablierten Tradition fiskalischer Zurückhaltung wie Deutschland oder die Niederlande standen Staaten gegenüber, deren Haushaltspolitik regelmäßig durch höhere Schulden geprägt war wie etwa Italien oder Griechenland. Eine gemeinsame Währung konnte auf Dauer nur dann Stabilität garantieren, wenn die „sehr unterschiedlichen „Neigungen zur Defizitbildung“

2 Der leichte Rückgang der Schuldenquote in der Gruppe von Mitgliedstaaten mit hohen Staatsschulden bis 2007 in Abbildung 1 erfolgt von einem deutlich höheren Niveau, welches die fiskalpolitische Vorgeschichte dieser Länder widerspiegelt.

Abbildung 1: Staatsschuld im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), in Prozent

Die EU-Länder werden hier mit den von Eurostat genutzten Ländercodes abgekürzt und sind nach den durchschnittlichen Staatsschulden in den Jahren 2011–2019 gruppiert. Dieser Zeitraum klammert die Spitzen aus, die nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008–2009 und der COVID-19-Pandemie von 2020 gemessen wurden, und für einige Länder, wie z. B. Irland, die langfristige Ausrichtung verzerrt. Die Werte für 2025 sind Prognosen der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission (Herbst 2024).

Niedrige Staatsschulden = Länder mit einer durchschnittlichen Staatsschuld von bis zu 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP); hohe Staatsschulden = Länder mit einer durchschnittlichen Staatsschuld zwischen 60 und 90 Prozent des BIP; sehr hohe Staatsschulden = Länder mit einer durchschnittlichen Staatsschuld von mehr als 90 Prozent des BIP.

Quellen: Eurostat, Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen, Europäische Kommission.

in den verschiedenen europäischen Ländern“ unterdrückt oder zumindest eingeschränkt würden.³

Der umfassende Plan, der letztlich im Delors-Bericht vom April 1989 seinen Niederschlag fand, war kohärent. Basierend auf der Einsicht, dass die Mitgliedstaaten zu dem Zeitpunkt nicht bereit waren, Souveränität für eine vollständige Fiskalunion aufzugeben, sah der Plan ein wohldurchdachtes Regelwerk vor, das die gleiche fiskalische Disziplin in allen Mitgliedstaaten wahren sollte. Eine effektive Überwachung und Durchsetzung von gemeinsamen Fiskalregeln durch eine supranationale Institution, z. B. die Europäische Kommission, sowie die Einführung der Nichtbeistandsklausel waren wesentliche Bestandteile dieses Entwurfs. Die Nichtbeistandsklausel schließt die Haftung der EU sowie aller EU-Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten einzelner Mitgliedstaaten aus.

³ Committee for the Study of Economic and Monetary Union: The need for co-ordination of fiscal policies in a European Economic and Monetary Union, 1.2.1989, abrufbar unter: https://www.ecb.europa.eu/ecb/history-arts-culture/archives/delors/documents/shared/data/ecb.dr.delors890201_NeedCoordinationFiscalPolicies.ro.pdf?c34792690e58027d6ac8d604c93dafe2 (letzter Zugriff: 5.12.2024). Im Original: „widely divergent ‘propensities to run deficits’ prevailing in the various European countries“.

Diese Maßnahmen sollten verhindern, dass einzelne Staaten unverhältnismäßige Schulden anhäufen, die die unabhängige Zentralbank vor schwierige Entscheidungen stellen und letztlich die gesamte Währungsunion destabilisieren würden.

Die divergierenden Neigungen zur Defizitbildung, so die Annahme des Delors-Berichts, könnten nur durch ein starkes, zentralisiertes Regelwerk und die strikte Durchsetzung der Nichtbeistandsklausel überwunden werden. Die Idee war klar: Jeder Staat sollte für seine eigenen finanziellen Entscheidungen verantwortlich sein, ohne dass andere Länder im Fall einer Staatspleite einspringen müssten. Dadurch sollte der Anreiz sinken, unverantwortliche Fiskalpolitik zu betreiben.

Die politische Realität

In der Theorie war dieses Konzept einleuchtend, doch die politische Umsetzung sowie die weitere ökonomische Entwicklung haben das an sich kohärente System erheblich in seiner potenziellen Wirksamkeit eingeschränkt. Es zeigte sich bald, dass der SWP nicht den ursprünglichen Ansprüchen gerecht werden konnte,⁴ zumal er in entscheidenden Punkten vom Entwurf des Delors-Berichts abwich. Zum einen hatten sich die Mitgliedstaaten in den zum Vertrag von Maastricht führenden Verhandlungen als Kompromiss darauf verständigt, die Fiskalregeln in erster Linie mittels Empfehlungen umzusetzen. Dabei handelt es sich um unverbindliche Rechtsakte, die nach vorherrschender Rechtsmeinung nicht eingeklagt werden können.⁵ Zum anderen wurde kein unabhängiges Organ mit der Durchsetzung der Fiskalregeln betraut, sondern der Rat der EU, ein politisches Gremium, in dem die Mitgliedstaaten Entscheidungen treffen. Die Europäische Kommission erhielt zwar die Aufgabe, die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten zu überwachen und Abweichungen aufzuzeigen, aber mehr nicht. Dadurch konnten die hochverschuldeten Länder die Durchsetzung der Regeln bisher immer erfolgreich blockieren oder verwässern. Das prominenteste Beispiel hierfür war die Entscheidung des Rates im Herbst 2003, den Empfehlungen der Kommission, die Defizitverfahren für Deutschland und Frankreich zu verschärfen, nicht zu folgen.

Viele Schwächen traten jedoch erst mit der Zeit zutage, als deutlich geworden war, dass viele Länder die Regeln systematisch unterlaufen oder die Kommission und der Rat die Regel zunehmend flexibler ausgelegt hatten.⁶ Sanktionen wurden nur zögerlich oder gar nicht verhängt und die notwendigen fiskalischen Korrekturen oft hinausgezögert. Dies untergrub das Vertrauen in die fiskalische Disziplin und verstärkte die wirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone.

4 Der SWP besteht aus einigen Artikeln des EU-Vertrages, die auf den Maastricht Vertrag (1993) zurückgehen, die später – 1997 – durch EU-Verordnungen ergänzt wurden.

5 Eine kleine, aber wachsende Gruppe von Europarechtsexperten ist allerdings der Meinung, dass sich ggf. auch Empfehlungen einklagen lassen könnten. Siehe z. B. Paul Dermine: The instruments of Eurozone fiscal surveillance through the lens of the soft law/hard law dichotomy – Looking for a new approach, in: Journal of Banking Regulation 1/2022, S. 7–18.

6 Die Jahresberichte des Europäischen Fiskalausschusses belegen die Mängel in der Umsetzung im Detail. Siehe Europäische Kommission: European Fiscal Board (EFB), abrufbar unter: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-governance/european-fiscal-board-efb_en#reports-and-publications (letzter Zugriff: 16.1.2024).

Unerwartete Krisen und die Krise der Nichtbeistandsklausel

Der Delors-Bericht, und darauf aufbauend etwas später der SWP, fußten auf der Annahme, dass eine unabhängige Zentralbank in Kombination mit nachhaltiger Haushaltspolitik die ultimativen Garanten makroökonomischer Stabilität wären. Solange also die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Fiskalpolitiker keine groben Fehler machten, waren systemisch relevante Krisen per Annahme ausgeschlossen. Der Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 brachte eine plötzliche Ernüchterung und machte Mängel im europäischen Regelwerk der Wirtschaftssteuerung sichtbar. Viele der hochverschuldeten Länder wie Griechenland oder Spanien sahen sich plötzlich mit massiv steigenden Refinanzierungskosten konfrontiert. Dies stellte die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen in Frage und führte zu einem gefährlichen Teufelskreis aus wachsender Verschuldung und steigenden Zinslasten.

Gleichzeitig wurde klar, dass die Nichtbeistandsklausel in ihrer ursprünglich angeachten Form nicht mehr haltbar war. Die systemische Bedeutung dieser Länder innerhalb der Währungsunion war so groß, dass ihr Scheitern das gesamte europäische Projekt gefährdet hätte. Eine Staatspleite in einem Mitgliedstaat hätte nicht nur die Stabilität des Euros, sondern auch den gemeinsamen Binnenmarkt und damit die wirtschaftliche Zukunft aller Mitgliedstaaten bedroht.

Daraus resultierte die Notwendigkeit finanzieller Rettungsmaßnahmen, die *de facto* im Widerspruch zur ursprünglichen Idee der Nichtbeistandsklausel standen.⁷ Die Bedeutung liegt auf *de facto*, zumal die Schulden der betroffenen Länder mit den sogenannten Rettungsschirmen nicht von anderen Staaten übernommen, sondern Kredite zu Vorfugskonditionen zur Verfügung gestellt wurden. Die Bedingungen für die Finanzhilfe, die meist in Kooperation mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) an die Empfängerstaaten gestellt wurden, führten zu erheblichen sozialen und politischen Spannungen. Gleichzeitig war allen Beteiligten Entscheidungsträgern und Institutionen klar, dass ein solcher Ansatz bei kleineren Mitgliedstaaten einfacher durchgesetzt werden kann, zumal ein großer Mitgliedstaat bei den Verhandlungen naturgemäß ein höheres Gewicht in die Waagschale legen würde. Dies bedeutet, dass die Aussicht auf Konditionalität fahrlässiges Verhalten zwar reduziert, aber nicht gänzlich beseitigt kann. Mitgliedstaaten mit hoher Defizitneigung wissen, dass sie im Ernstfall auf Unterstützung hoffen können, weil die Kollateralschäden für die anderen Länder aller Wahrscheinlichkeit nach die Kosten der Hilfeleistung übersteigen.⁸ Griechenlands Finanzkrise hat zudem gezeigt, dass die möglichen Kollateralschäden selbst dann bedrohliche Ausmaße annehmen können, wenn ein relativ kleines Land in Schwierigkeiten gerät.

Die Reform von 2024 – ein neuer Ansatz

Die jüngste Reform des SWP adressiert den offiziellen Anspruch, das jahrzehntealte Problem der fiskalischen Uneinigkeit innerhalb der EU zu lösen. Der Kern der

⁷ Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der 2012 als ständiger Rettungsfonds eingerichtet wurde, sollte genau diese Gefahr bannen und notleidenden Staaten unter Auflagen helfen.

⁸ Eine formalisierte Darstellung des Dilemmas findet sich z. B. in Georg Kirchsteiger/Martin Larch: The enforcement dilemma of EU fiscal rules, Centre for Economic Policy Research: CEPR Discussion Paper 18304/2023.

Reform liegt in einer stärkeren Betonung der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten. Die nationalen Regierungen sind nun stärker in die Ausgestaltung der notwendigen Konsolidierungserfordernisse eingebunden. Letztere werden nicht mehr zentral von der europäischen Ebene und für alle Länder mehr oder weniger gleich vorgegeben. Von Fall zu Fall werden sie nun auf der Grundlage einer umfassenden und länderspezifischen Analyse bestimmt und anschließend in bilateralen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission in einen Anpassungspfad der öffentlichen Ausgaben übersetzt. Dieser führt unter den gegebenen Annahmen über die mittlere Frist zu einer Rückführung der Staatsschuld. Mitgliedstaaten bekommen mehr Zeit, um ihren Schuldenstand zu senken, wenn sie wichtige Investitionen tätigen oder Strukturreformen umsetzen. All dies soll es den Staaten ermöglichen, ihre Budgetpolitik besser an nationale Gegebenheiten anzupassen und gleichzeitig die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern.

Die Mitgliedstaaten mit einer ausgewogenen Haushaltsgebarung waren anfangs und naturgemäß sehr skeptisch. Sie äußerten starke Zweifel, ob mehr Flexibilität und mittelfristige Ziele der Schuldenrückführung die Wirksamkeit der Fiskalregeln tatsächlich steigern würden. Die Zweifel fußten im Kern darauf, dass der ursprüngliche Reformvorschlag der Europäischen Kommission mit einem weiteren Anstieg der Staatschulden vereinbar war. Die einzige einschränkende Bedingung bestand darin, dass ein Mitgliedstaat einem Ausgabenpfad folgen sollte, der nach vier oder sieben Jahren das Verhältnis aus Staatsschulden und BIP mit einer hinreichend großen Wahrscheinlichkeit auf einen plausiblen Abwärtstrend brachte. Die erwähnte Gruppe von Mitgliedstaaten forderte deshalb numerische Mindestanforderungen für die jährliche Rückführung der Schulden und des Defizits, die sofort greifen sollten. Allerdings gelten diese Mindestanforderungen zunächst nur für den Referenzpfad, den die Europäische Kommission am Anfang der Verhandlungen vorschlägt. Der betreffende Mitgliedstaat kann im Zuge der Verhandlungen eine Abweichung begründen.

Dieser neue Ansatz ist zweifelsohne innovativer und weitreichender als alles, was in den vorherigen drei legislativen Reformen des SWP versucht wurde. Zum ersten Mal werden die individuellen Bedürfnisse und Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten explizit und weitreichend in den Reformprozess integriert. Der eingangs erwähnte Kritikpunkt, der von einigen Mitgliedstaaten eindringlich gegen den „alten SWP“ ins Feld geführt wurde, wäre damit ausgeräumt. Es gibt also durchaus Grund zur Zuversicht, aber auch Fragezeichen.

Kritische Diskussion – Stärken und Schwächen der Reform

Die jüngste Reform des SWP stellt einen bedeutenden Versuch dar, das jahrzehntealte Problem der fiskalischen Uneinigkeit innerhalb der EU zu lösen, indem sie einen flexibleren Ansatz verfolgt. Es ist jedoch wichtig, diese Reform kritisch zu hinterfragen, da sie zwar innovative Ansätze bietet, aber auch alte Probleme nicht vollständig adressiert.

Eine der wesentlichen Neuerungen der Reform ist die stärkere Einbindung der Mitgliedstaaten in den Prozess der fiskalischen Überwachung. Die Tatsache, dass die Haushaltzziele nicht mehr starr von der Europäischen Kommission vorgegeben, sondern in bilateralen Verhandlungen festgelegt werden, ist auf den ersten Blick ein positiver

Schritt. Dies soll die Eigenverantwortung der Staaten stärken und ihnen gleichzeitig ermöglichen, ihre spezifischen nationalen Bedingungen und Herausforderungen zu berücksichtigen. Allerdings wird dies nur dann funktionieren, wenn die Mitgliedstaaten bereit sind, langfristige fiskalische Verantwortung über kurzfristige politische Interessen zu stellen. Damit ist ein sehr grundlegendes politisches Problem angesprochen, das deutlich über die Koordinierung der europäischen Fiskalpolitik hinausgeht und mehr oder minder alle Bereiche der Politik betrifft. Eine stärkere Eigenverantwortung ist von daher eine Hoffnung und keine Garantie.

Neben den erwähnten Innovationen, die in der offiziellen Berichterstattung im Vordergrund stehen, bleiben wichtige Elemente unverändert, nämlich die Governance-Struktur. Die Reform bestätigt weitestgehend wie und wer die Entscheidungen auf europäischer Ebene zur Umsetzung der neuen Regeln trifft. Die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin hängt damit weiterhin von den Beschlüssen des Rates ab, wo die bekannten Mehrheitsverhältnisse bestehen. Dies bedeutet, dass hochverschuldete Staaten nach wie vor die Möglichkeit haben, im Falle von Regelverletzungen Entscheidungen zur Durchsetzung der Regeln, inklusive abgeschwächter Sanktionen, zu blockieren oder zu verhindern. Der ursprüngliche Reformvorschlag, den die Europäische Kommission im April 2023 vorgelegt hatte, sah eine stärkere Einbindung der unabhängigen Fiskalräte in den Mitgliedstaaten vor, mit dem Ziel, die Entscheidungsfindung transparenter zu gestalten. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben diesen Ansatz allerdings weitgehend zurückgedrängt.

Zur unveränderten Governance-Struktur gehört auch ein Aspekt, der in der Regel abseits aller öffentlichen Debatten seine Wirkung entfaltet. Die neuen wie die alten Regeln definieren nicht jedes Detail ihrer Umsetzung. Vieles, und in der Praxis Entscheidendes, bleibt der Europäischen Kommission oder den zuständigen Ausschüssen im Rat überlassen, die von Fall zu Fall entscheiden können. Dies führt erfahrungsgemäß zu vielen kleinen Modifikationen, die für sich genommen unwichtig erscheinen, aber über die Zeit die Regeln und ihre Umsetzung deutlich beeinflussen – meistens nicht zum Besseren. Auch hier spielen die erwähnten Mehrheitsverhältnisse im Rat eine entscheidende Rolle. Eine im Delors-Bericht angedachte, unabhängige Instanz würde wahrscheinlich eine weniger politisch gefärbte Um- und Durchsetzung der gemeinsam vereinbarten Fiskalregeln sichern.

Im Vergleich zu den alten Regeln ist der reformierte SWP in vielen Punkten allgemeiner gehalten als die vorherigen Auflagen. Die Europäische Kommission und einige Mitgliedstaaten begründen diesen Ansatz mit der Absicht, dem „Fluch des vollständigen Vertrages“ zu entkommen, also dem unmöglichen Versuch, alle etwaigen Szenarien im Voraus schriftlich festzulegen. Andere Mitgliedstaaten hingegen befürchten, dass weniger Details den regelgebundenen Charakter des SWP aushöhlen und den Ermessensspielraum der Europäischen Kommission und des Rates über die Maße ausdehnen werden.

Ein weiteres Problem ist die nach wie vor geschwächte Nichtbeistandsklausel. Obwohl die Reform des SWP auf stärkere Eigenverantwortung setzt und a priori Anreize für Reformen und Investitionen schafft, bleibt das Risiko bestehen, dass im Falle einer tiefen Krise die weniger verschuldeten Länder sich gezwungen sehen, den hochverschuldeten

zu Hilfe zu kommen. Diese Dynamik wurde, wie oben erwähnt, während der Finanzkrise 2008 und der COVID-19-Pandemie deutlich und bleibt so lange ein Problem, bis die Hochschuldenländer deutlich resilenter gegen Krisen geworden sind.

Ein Schritt nach vorn, aber nicht ohne Risiken

Obwohl die neueste Reform des SWP weitreichender ist als alle vorherigen Versuche, bleibt unklar, ob sie das fundamentale Dilemma der Währungsunion löst: die Spannung zwischen nationaler Verantwortung und der Notwendigkeit einer gemeinsamen fiskalischen Disziplin. Einige Ökonomen und Kommentatoren argumentieren, dass ohne eine vollständige Fiskalunion – also eine stärkere Zentralisierung der Haushaltsführung und eine gemeinsame Schuldenpolitik – die strukturellen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone bestehen bleiben werden. Andere hingegen sehen in einer effektiven Umsetzung der SWP-Reform, und damit einem konkreten Beleg der vielbeschworenen Eigenverantwortung, eine notwendige Bedingung, um überhaupt über weitere Schritte in Richtung gemeinsamer Schuldenpolitik zu diskutieren.⁹

Von daher ist die neueste Reform der europäischen Fiskalregeln der Ausdruck eines tieferliegenden und nach wie vor ungelösten Problems in der Geschichte der Währungsunion und der EU insgesamt. Im Grunde geht es darum, dass einige Mitgliedstaaten mehr Integration anstreben und fordern, ohne allerdings das notwendige Gegenstück anzusprechen, nämlich den Transfer von Souveränität, insbesondere im Bereich der Steuern. Kurz gefasst fordern sie gemeinsame Schulden, ohne dafür das entsprechende Recht, Steuern einzuhören, an die EU abgeben zu wollen. Die Glaubwürdigkeit einer solchen Haltung, die letztlich „mehr Europa“ einseitig als Bereitschaft der jeweils anderen Mitgliedstaaten definiert, „mehr Geld“ einzubringen, ist fragwürdig.¹⁰ Risikoteilung (im Englischen „risk sharing“) ist zweifelsohne ein wichtiger Bestandteil im europäischen Integrationsprozess. Wenn Erfahrung allerdings zeigt, dass Risiken nicht zufällig verteilt sind, u. a. weil sehr hohe Staatsschulden bestimmte Länder anfälliger machen, entstehen zunehmend Bedenken in den anderen Mitgliedstaaten, die eine umsichtige Fiskalpolitik fahren und letztlich den Spielraum bewahren, der es der EU erlaubt, Rettungsschirme oder ähnliche gemeinsame Initiativen zu finanzieren.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Reform von 2024 einige vielversprechende Ansätze bietet, um die fiskalische Disziplin innerhalb der EU zu stärken. Sie ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre spezifischen nationalen Bedingungen zu berücksichtigen, und bietet mehr Flexibilität bei der Umsetzung der Haushaltssregeln. Gleichzeitig bleiben jedoch viele der tieferliegenden Probleme der Währungsunion bestehen, insbesondere was die Governance und die Durchsetzung der Regeln betrifft. Die Zeit wird zeigen, ob diese Reform zu einer stabileren und nachhaltigeren Fiskalpolitik in der EU führt oder

⁹ Der folgende Beitrag bietet eine gute Übersicht der Debatte: Friedrich Heinemann: Die Währungsunion benötigt eine Fiskalunion – aber welche? Eine Analyse der Euro-Reformblockade, in: *integration* 2/2020, S. 101–120.

¹⁰ Der ehemalige, italienische Finanzminister Giuliano Amato hat das Problem anlässlich eines Webinars des Institute for European Policymaking (IEP) der Bocconi Universität in Mailand am 25. März 2024 wie folgt charakterisiert: „We cannot say we are more European than others when our debt is the obstacle for others to accept common solutions“ und „To be more European with the money of others is something the others are not ready to accept“.

ob die alten Probleme weiterhin bestehen bleiben. Wie das englische Sprichwort sagt: „The proof of the pudding is in the eating.“ Allerdings ist der Spielraum für gröbere Fehler bei der Durchsetzung der neuen Fiskalregeln angesichts der angespannten Haushaltslage in einigen EU-Mitgliedstaaten geringer geworden.

Die Europäische Union in der neuen Legislatur: Viele Bekannte, noch mehr Unbekannte

Eva G. Heidbreder*

The European Union (EU) faces numerous challenges for the electoral cycle 2024–2029. In face of a drastically changed global environment, the leadership at the helm of the Union's key institutions has defined the European agenda accordingly. Central ambitions circle around decarbonised competitiveness, boosting innovation, and strengthening security, defined as widely as possible. Whether these ambitions will be met by decisive joint decisions and whether such decisions will be backed by the considerable fiscal means needed, is crucial for Europe's future. In an increasingly contested Union, the ability of the member states' governments to build a common political will around the political options on the table, as well as the outcome of the upcoming negotiations on the seven-year budget of the EU remain open. This puts also high demands on the domestic definition of tangible positions and forward-looking European goals to construct agreement on the European level.

Im vergangenen Jahr haben die Bürger:innen der Europäischen Union (EU) gewählt. Wie stellt sich das neue Spitzenpersonal den Herausforderungen, denen sich die EU gegenüber sieht? Neben dem Regierungswchsel in den USA, dem Fortgang der Kriege in Europa und den Nachbarregionen sowie der Zunahme von Naturkatastrophen verspricht ein Blick auf die EU-Innenpolitik eine bewegte neue Legislaturperiode. Was haben sich die neuen Präsidentschaften der EU-Organe auf ihre Agenden geschrieben und welche Handlungsoptionen stehen zur Debatte? Um diese Fragen zu beantworten, werde ich zunächst einen Rückblick auf die Europawahl 2024 geben sowie die anschließenden Personalentscheidungen skizzieren. Obschon an der Spitze der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments (EP) Kontinuität steht, ist das Umfeld, in dem die EU agiert, grundlegend anders als nach der EP-Wahl 2019. Dies spiegeln die verschiedenen institutionellen Agenden und Problemanalysen zu Beginn der Legislatur. Auch wenn vielstimmig europäische Einigkeit als einzige sinnvolle oder überhaupt mögliche Antwort auf das radikal veränderte globale Umfeld beschworen wird, bleibt unklar, wie diese Einigkeit zu erreichen ist – vor allem in der Kernfrage, wie drängende politische Entscheidungen finanziert werden können. Die folgende Analyse bietet keine Antworten darauf, wie sich die EU in der Legislatur 2024–2029 entwickeln wird. Sie bietet eine Übersicht über die großen Verhandlungsfragen und die programmatischen und organisatorischen Ansätze, entlang derer diese Verhandlungen beginnen werden.

* Prof. Dr. rer. pol. Eva G. Heidbreder, Lehrstuhlinhaberin Regieren im Europäischen Mehrebenensystem und Jean Monnet Chair, Fakultät für Humanwissenschaften, Bereich Politikwissenschaften, Otto-von-Guericke-Universität, Magdeburg.

Im Rahmen der Jahreskonferenz des Instituts für Europäische Politik am 19. September 2024 in Berlin wurde unter Moderation der Autorin ebenfalls ein Ausblick auf die Legislaturperiode 2024–2029 diskutiert (Panel II). Dieser Beitrag greift einige Aspekte auf und entwickelt sie weiter.

Europa nach der Wahl: Wer steht an der neuen Spitze der Europäischen Union?

2024 fanden in neun der 27 EU-Mitgliedstaaten Parlamentswahlen statt. Hinzu kam die Wahl zum EP. Eine wichtige Erkenntnis dieses Wahljahres ist, dass die verschiedenen Ebenen europäischer Politikgestaltung immer stärker auch politisch verwoben sind. Die prominent von Fritz W. Scharpf beschriebene „Politikverflechtungsfalle“¹ wurde 2024 auf der ideologisch-politischen Dimension überdeutlich. Die Liste der politisierten Verknüpfungen ist lang. Besonders prominente Beispiele sind die aufgrund des EP-Wahlaustrags durch Präsident Emmanuel Macron ausgerufenen Neuwahlen in Frankreich sowie die Wahl Ursula von der Leyens im EP, bei der explizit eine Unterstützung der führenden italienischen Regierungspartei vermieden wurde, da dies der nationalen Deutung einer EU-weiten Aufwertung der umstrittenen Regierungspartei Vorschub geleistet hätte. Auch das deutsche Abstimmungsverhalten im Rat der EU war immer wieder von innenpolitischen Erwägungen überformt, z. B. wenn es um das Verbrenner-Aus oder Strafzölle gegenüber China ging, bei der die gewünschte Signalwirkung des deutschen Abstimmungsverhaltens innenpolitisch motiviert war und ohne Einfluss auf die gefasste EU-Entscheidung blieb.

Die Politisierung von EU-Politik auf der mitgliedstaatlichen Ebene hat eine neue Qualität. Politikverflechtung ist durchgängig politisiert. Dies macht es schwerer, die EU als Sündenbock für unliebsame – aber eventuell bewusst getroffene – Elitenentscheidungen zu nutzen. EU-Entscheidungen haben handfeste Implikationen und können Regierungen zu Fall bringen und Parteien stärken, die Skepsis oder Ablehnung äußern. Gleichzeitig gewinnen in den 27 Staaten Akteure Zulauf, die in verschiedenem Ausmaß Grundlagen von Demokratie und Rechtstaatlichkeit infrage stellen. Wie R. Daniel Kelemen bestehend klar darstellt, kann die EU in ihrer derzeitigen Form als Beschleuniger des Aufbaus von Autokratien in den Mitgliedstaaten wirken, woran auch einige EU-Maßnahmen für das Rückdrängen der Autokratisierung, vor allem in Ungarn, in der Substanz nichts ändern.² Die politisierte Politikverflechtung erschwert es, auf der EU-Ebene Kompromisse zu finden und erfordert ein neues Maß an innerstaatlicher Legitimierung europäischer Kompromissfindung.

In dieser Gemengelage hat sich 2024 das Führungspersonal der EU neuformiert. Die EP-Wahl fand erneut unter Rückgriff auf das Spitzenkandidatenverfahren statt, was einige Paradoxa produzierte.³ Das Verfahren wirkte nicht entsprechend des ursprünglichen Ziels, EP-Wahlen mit parteipolitischen Inhalten anzureichern und so eine Politisierung entlang von Sachfragen und EU-weiten Wahloptionen zu befördern. 2024 war die Benennung von Spitzenkandidat:innen vorrangig die Grundlage für Verhandlungen fernab öffentlicher Debatten. Obwohl die amtierende Kommissionspräsidentin nicht für ein

-
- 1 Fritz W. Scharpf: The Joint-Decision Trap Revisited, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2006, S. 845–864; Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1985, S. 323–356.
 - 2 R. Daniel Kelemen: The European Union's authoritarian equilibrium, in: *Journal of European Public Policy* 3/2020, S. 481–499; R. Daniel Kelemen: Will the European Union escape its autocracy trap?, in: *Journal of European Public Policy* 2/2025, S. 341–364.
 - 3 Eva G. Heidbreder/Daniel Schade: Inter-institutional Competition and the Spitzenkandidaten Procedure: Third Time's a Charm?, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Alexander Hoppe (Hrsg.): *European Election 2024*, im Erscheinen.

Mandat im EP antrat, sondern allein als Spitzenkandidatin für das Präsidentschaftsamt, und obwohl ihre Nominierung durch den Europäischen Rat und die anschließende Bestätigung durch das EP weniger durch den – weitestgehend erwartbaren – Wahlausgang als durch eine geschickte Verhandlungsstrategie gelang, ging von der Leyen als prominente, erstmalig wiedergewählte Kandidatin aus dem Verfahren hervor. Ob ihrer großen Bekanntheit als „Gesicht der EU“ hatte die Wahl somit eine klare Gewinnerin, die gestärkt gegenüber den anderen EU-Institutionen in die Legislatur geht. Außerdem erscheint sie gegenüber den geschwächten Regierungen der großen Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich und Deutschland, als EU-Gestalterin für die kommenden Jahre zentral.

Es war einst Jean-Claude Juncker der nach seinem Sieg als Spitzenkandidat ankündigte, die politischste Kommission aller Zeiten zu leiten. Ohne dieses Versprechen zu wiederholen, hat von der Leyen die Voraussetzung geschaffen, tatsächlich politisch zu leiten. Dies zeigt sich vor allem in der erneuten internen Umorganisation der Kommission, welche die Präsidentin weiter stärkt.⁴ Zentral wird jedoch die Frage, ob diese Stellung hinreichende politische Entscheidungs- und vor allem Umsetzungsmacht entfalten kann, um die anstehenden Agenden anzugehen und Beschlüsse zu realisieren. Hierfür bleiben die Hauptstädte zentral. Ein engeres Zusammenspiel der Kommissionspräsidentin und des neuen Präsidenten des Europäischen Rates, António Costa, wird deshalb notwendig sein. Ohne dessen Fähigkeit, tragfähige Einigungen in komplexen Verhandlungen zwischen den Regierungen zu befördern, können zentrale Entscheidungen kaum getroffen werden.

Im EP bleibt Roberta Metsola Präsidentin. Ob es nach der halben Wahlperiode einen Wechsel zugunsten einer sozialdemokratischen Präsidentschaft geben wird, ist abzuwarten. Mehrheiten im EP werden sich in den nächsten Jahren um die Europäische Volkspartei (EVP) unter der Leitung Manfred Webers formieren, mit themenspezifischen Abstimmungskoalitionen links oder rechts der EVP. Während Ursula von der Leyen mit einer Mehrheit aus Abgeordneten von EVP, Sozialdemokraten, Liberalen und Grünen ins Amt kam, werden die kommenden Gesetzesvorhaben im EP nicht durchgehend von diesem Bündnis getragen werden. Diese Dynamik ist nicht per se als ein Rechtsruck des EP zu deuten, auch weil das EP nicht entlang fixer, regierungstragender Koalitionen funktioniert und keinen strikten Fraktionszwang kennt. Allerdings ist das EP im gemeinsamen legislativen Aushandlungsprozess gegenüber dem Mitgesetzgeber, dem Rat der EU, strukturell geschwächt, wenn es keine klaren Mehrheiten aufbringen kann.

Nach mehr als einem halben Jahr interinstitutioneller Verhandlungen, Anhörungen und Bestätigungen setzt sich das Tableau der Schlüsselinstitutionen wie folgt zusammen: eine erfolgreich wiedergewählte und in ihrer Position gestärkte Kommissionspräsidentin, ein Europäischer Rat mit wackligen Regierungen in wichtigen Mitgliedstaaten und einer zunehmenden Anzahl von extrem rechten Regierungspartnern sowie ein EP, das jenseits der lang üblichen fixen „großen Koalition“ von EVP, Sozialdemokraten (und Liberalen) um die EVP themenabhängig Mehrheiten bilden wird. Welche Entscheidungen haben diese Akteure zu treffen?

4 Sara Connolly/Hussein Kassim: The Juncker Commission: Internal Perceptions of a *Spitzenkandidaten* Presidency, in: Matilde Ceron/Thomas Christiansen/Dionyssis G. Dimitrakopoulos (Hrsg.): The Politicisation of the European Commission's Presidency: Spitzenkandidaten and Beyond, Cham 2024, S. 215–249.

Welche Agenden und welche politische Führung für die kommenden Jahre?

Üblicherweise formulieren die Staats- und Regierungschef:innen vor der EP-Wahl ihre Strategische Agenda.⁵ Diese liegt als Richtschnur vor, wenn die neu zu wählende Kommissionspräsidentschaft dem EP Leitlinien vorstellt, um auf Grundlage dieser Programmatik durch das EP im Amt bestätigt zu werden.⁶ Diese Leitlinien sind wiederum der Grundstein für die Arbeitsagenda der Kommission für die folgenden Jahre. Das Arbeitsprogramm für 2025 wurde entlang der Leitlinien am 11. Februar 2025 vorgelegt.⁷ Überdies hat die Kommissionspräsidentin in den „Mission Letters“ an die 26 Kommissar:innen deren Arbeitsbereiche und Aufgaben festgelegt⁸ und im Januar 2025 diese Zuschnitte mit der Benennung vierzehn thematischer Projektgruppen untermauert.⁹ Sowohl die Rats- als auch die Kommissionsagenda spiegeln Teile des Verhandlungsergebnisses um die miteinander verbundenen Spitzenposten wider. Die Kommissionsagenda greift explizit auf Berichte zurück, die durch den Rat und die Kommission in Auftrag gegeben wurden. In den Portfolios für die verschiedenen Kommissar:innen erwähnt sind der strategische Dialog über die Landwirtschaft,¹⁰ der Niinistö-Bericht zur europäischen Sicherheit, verfasst vom ehemaligen finnischen Präsidenten und Sonderberater der Kommissionspräsidentin,¹¹ sowie die beiden prominentesten Berichte des vergangenen Jahres: der Letta-Bericht zur Zukunft des Binnenmarktes¹² und der Draghi-Bericht zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit.¹³ Für die Problemdefinitionen und mögliche Antworten in den EU-Agenden, Leitlinien und dem organisatorisch-personellen Zuschnitt der Arbeitsportfolios sind diese Berichte tonangebend. Um Maßnahmen zu konkretisieren, hat die Kommission bereits am 29. Januar 2025 ihren „EU-Kompass, um wieder wettbewerbsfähig zu werden und nachhaltigen Wohlstand zu sichern“, in einer Kommunikation zur Debatte gestellt.¹⁴ Direkt aufgegriffen werden die Hauptpunkte des Draghi-Berichts. Dieser bietet eine Analyse dreier Kernbereiche, in denen die EU zum Umsteuern aufgerufen wird. Um wirtschaftlich global zu bestehen, fordert der Bericht, die erheblichen

5 Europäischer Rat: Strategic Agenda 2024–2029, abrufbar unter: https://www.consilium.europa.eu/media/yxr/c05pz/sn02167en24_web.pdf (letzter Zugriff: 23.1.2025).

6 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_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf (letzter Zugriff: 23.1.2025).

7 Europäische Kommission: Eine ambitioniertere, unkompliziertere und schnellere Union: das Arbeitsprogramm der Kommission für 2025, Pressemitteilung, IP/25/466, 12.2.2025.

8 Europäische Kommission: Commissioners-designate (2024–2029), 17.9.2024, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029/commissioners-designate-2024-2029_en (letzter Zugriff: 23.1.2025).

9 Europäische Kommission: President von der Leyen establishes fourteen Project Groups to deliver on political priorities, Pressemitteilung, IP/25/221, 9.1.2025.

10 Peter Strohschneider (Hrsg.): Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture: A shared prospect for farming and food in Europe, September 2024.

11 Sauli Niinistö: Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness, Oktober 2024.

12 Enrico Letta: Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, April 2024.

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

14 Europäische Kommission: A Competitiveness Compass for the EU, COM(2025)30 final, 29.1.2025, Zitat aus der Pressemitteilung der Europäischen Kommission: Ein EU-Kompass, um wieder wettbewerbsfähig zu werden und nachhaltigen Wohlstand zu sichern, IP/25/339, 29.1.2025.

Lücken in der Innovationsfähigkeit gegenüber anderen Regionen zu schließen, die dekarbonisierte Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und die Sicherheit sowie Unabhängigkeit in kritischen Bereichen zu erhöhen. In der Summe veranschlagt der Bericht zur Erreichung dieser Ziele jährliche Investitionen zwischen 750 und 800 Milliarden Euro.¹⁵ Ich werde kurz umreißen, welches Arbeitsprogramm sich aus den diversen Agenden für die EU abzeichnet.

Die Inhalte der EU-Agenden

Die Schwerpunkte der Strategischen Agenda sind in drei Themenkomplexe gebündelt: ein freies und demokratisches, ein starkes und sicheres sowie ein wohlhabendes und wettbewerbsfähiges Europa. Bereits im Wahlkampf kristallisierte sich das Thema europäischer Wettbewerbsfähigkeit heraus. Dieses wurde einerseits als Gegengewicht, oder Gegenforderung, zum Europäischen Grünen Deal formuliert, der die Agenda der Kommission für die Jahre 2019 bis 2024 maßgeblich prägte.¹⁶ Andererseits wurde die Notwendigkeit der Umsetzung des Grünen Deals und der Verbindung von grüner, industrieller und Wettbewerbssteigerung betont. Während ein erster Entwurf der Strategischen Agenda das Wort „grün“ vollkommen vermied, findet sich in der finalen Fassung vom 27. Juni 2024 das Ziel einer grünen und digitalen Transition als einem Element der Wettbewerbssteigerung wieder, das neben der Steigerung der Unternehmens- und Investitionsfreundlichkeit, von Investitionen in Innovation und der Stärkung des gemeinsamen Markts genannt wird.

Die Leitlinien der Kommission spezifizieren diese eher generellen Zielvorgaben als Legislativ- und Steuerungsprogramm. Sie folgen dem Verständnis komplexer politikübergreifender Pakete entlang der Themenbündelung des Draghi-Berichts. Besonders augenscheinlich ist dies in dem Ansatz, dass Wettbewerbsfähigkeit durch eine dekarbonisierte Kreislaufwirtschaft zu erreichen ist, also den möglichen Gegensatz zwischen Klima- und Wettbewerbspolitik überformt. Ähnlich wird Industriepolitik im Zusammenhang von Innovation und Investition betrachtet, also Innovation als Strategie für zukünftige Industriepolitik formuliert. Gleichzeitig wird ein sehr breiter Begriff von Sicherheit zugrunde gelegt, der technologische Souveränität miteinbezieht und auf eine geopolitische Führungsrolle verweist – während die Förderung von Zusammenhalt und Stärkung von Kompetenzen, auch im Zusammenhang mit einem europäischen Sozialmodell, eher in der Tradition des lange gültigen Kohäsionsansatzes der EU steht. Weitere benannte Prioritäten bleiben die Umsetzung des Grünen Deals sowie die Migrationspolitik, die ebenfalls als Teil eines sicheren Europas in der Agenda des Europäischen Rates aufgeführt wird.

Wettbewerbsfähigkeit als Leitgedanke

Dass für die Kommissionspräsidentin die Ergebnisse der Draghi- und Letta-Berichte handlungsleitend sind, zeigt sich auch im Aufbau und dem Aufgabenzuschnitt der neuen

15 Draghi: The future of European competitiveness, 2024, S. 281.

16 Brooke Moore: The Green Transition and the Future of the Green Deal/Agriculture and food safety, in: European Policy Centre/EP Elections Task Force: EU Elections 2024: What do party manifestos say on key policy issues?, 5.6.2024, S. 15–16.

Kommission. Während sich die Präsidentin nicht das Personal auswählen kann, weil dies durch die Regierungen nominiert wird, kann sie durch die Portfoliodefinition und die personelle Aufgabenzuteilung steuern. Kernpunkte des Draghi-Berichts finden sich in von der Leyens „Mission Letters“ an die designierten 26 Kommissar:innen. Dort greift sie erneut die thematische Bündelung verschiedener Politiken auf, die Draghi vornimmt.¹⁷ Zusätzlich finden sich Einzelthemen überlappend in verschiedenen Portfolios, wodurch – zusätzlich zum Wegfall der Vizepräsident:innen und einigen direkten Berichtspflichten – die Position der Kommissionspräsidentin weiter gestärkt wird. Die Bezeichnungen der Vizepräsidentschaftsposten und Portfolios, wie bspw. „Sauberer, fairer und wettbewerbsfähiger Wandel“, „Technologische Souveränität, Sicherheit und Demokratie“ oder „Umwelt, resiliente Wasserversorgung und wettbewerbsfähige Kreislaufwirtschaft“ illustriert diese Neustrukturierung zum Teil überlappender politikfeld-übergreifender Themenbündelung.

Insgesamt hat die EU zu Beginn der Legislatur eine anspruchsvolle neue Aufgabengenda, die verschiedene Problemanalysen aufgreift und die Notwendigkeit umfassender Transformationsprozesse benennt und auf eine weitreichende Neustrukturierung der europäischen Industrie und des Markt- und Sicherheitsverständnisses abhebt. Insgesamt prägen die ökonomischen Analysen und vor allem ein breiter Ansatz zur Wettbewerbssteigerung die Agenden. Um die Prioritäten zu realisieren, bleibt zu Beginn der Legislatur jedoch weitestgehend offen, wie die politische Durchsetzungskraft für diese umfassende Neustrukturierung geschaffen werden kann.

Auf dem Weg zu gemeinsamen Antworten

Die Europäische Kommission hat mit ihrem Arbeitsprogramm zentrale Ziele für die EU formuliert. Sollten diese im Sinne der beschriebenen Agenden umgesetzt werden, erfordern sie weitreichende politische Entscheidungen. Für die EU selbst steht viel auf dem Spiel. Ist die EU als Infrastruktur zur kooperativen Problemlösung nicht in der Lage, für drängende kollektive Probleme auch Lösungen anzubieten, verliert sie ihren genuinen Mehrwert. Das heißt nicht, dass wir in der EU eine europäische Regierung brauchen oder alle Probleme auf EU-Ebene lösen sollten. Es heißt, dass da, wo Kooperation bessere Problemlösung verspricht, der politische Wille notwendig ist, die EU als Entscheidungsinfrastruktur zu nutzen, um Antworten zu formulieren, und dass die EU und die Staaten mit hinreichenden Ressourcen ausgestattet sein müssen, um Lösungen erfolgreich umzusetzen. In diesem Sinne steht noch mehr für Europa als für die EU auf dem Spiel, denn für die meisten der benannten Herausforderungen fehlen den Mitgliedstaaten allein Macht und Mittel, um hinreichende Antworten zu bieten. Ein Scheitern der Kooperation heißt daher, keine ausreichenden Lösungen bereitzustellen, was nicht zuletzt europäische Demokratien weiter destabilisiert.

Legitimität und politischer Wille, Antworten auf die Vorschläge in den dargestellten EU-Agenden zu finden, ist die vorrangige Aufgabe der 27 Regierungen. Trotz Beschwörungen, dass für diese die EU notwendigerweise der Aktionsrahmen sein muss, fallen

17 Catherine De Vries: The Agenda-Setting Nature of Draghi's Report for the New European Commission, 2024, abrufbar unter: <https://iep.unibocconi.eu/agenda-setting-nature-draghis-report-new-european-commission> (letzter Zugriff: 23.1.2025).

die Vorstellungen darüber auseinander, wie diese Gemeinsamkeit konkret geschaffen werden soll. In diesem Sinne sind außer den traditionell bekannten Positionen zwischen „Nettoempfängern und -zahlern“ noch wenige Ideen im Umlauf, wie die Gretchenfrage hinter allen Initiativen ab Mitte 2025 gelöst werden soll: Wofür, aus welchen Quellen und nach welchen Haushaltsregeln wollen die Staaten der EU ab 2027 Mittel bereitstellen, um in auch nur einem der neuen Aufgabenbereiche handlungsfähig zu werden? Die anstehenden Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU werden so zum Kulminationspunkt der verschiedenen Richtungsentscheidungen. Mitverhandelt wird nicht nur, wie hoch das weitestgehend standardisierte EU-Budget sein soll (bisher ca. 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Länder). Die Fragen umfassen, wie die im Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ aufgenommenen EU-Schulden zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zurückgezahlt werden, woher akut Mittel für Verteidigung und Investitionen kommen sollen und welche Systeme von wo anzuschaffen sind, ob hierfür lange bestehende Ausgabenstrukturen der EU in der Kohäsions- und der Landwirtschaftspolitik geändert werden sollen und wie – sollte es zu einem neuen oder erweiterten EU-Haushalt kommen – Gelder bewirtschaftet werden sollen. Die Debatten und Vorlagen für all diese Fragen kursieren bereits, der Ausgang der Verhandlungen um sie ist offen.

Mit einem Blick auf die nächsten Monate bleibt somit zu hoffen, dass nach den Bundestagswahlen in Deutschland ein Koalitionsvertrag steht, der tragfähige Leitplanken für gemeinsame Regierungspositionen zu konkreten Grundsatzfragen formuliert. Ein Pauschalbekenntnis zum gemeinsamen europäischen Handeln ist nicht ausreichend. Es ermöglicht Deutschland nicht, als gewichtige und deshalb unbedingt notwendige Stimme, die komplexen Lösungen von Beginn an mitzugesten. Europäische Kooperation wird in den kommen Jahren kein Automatismus am Ende eines eingespielten Prozesses. Sie muss und kann in rauem und streckenweise unbekanntem Terrain erarbeitet, legitimiert und realisiert werden.

Die Ostseeregion – Impulsgeberin für die strategische Autonomie Europas?

Wiebke Stimming*

The Russian invasion of Ukraine has changed the European security architecture, leading to previously unthinkable reactions in Central and Eastern Europe. Due to their geographical and historical proximity to Russia, the countries around the Baltic Sea reacted decisively to the altered security situation and changed course. In Germany, Chancellor Olaf Scholz proclaimed the so-called Zeitenwende in security and defence policy. Sweden and Finland joined NATO and Denmark abolished its opt-out clause in the Common Security and Defence Policy. To ensure that European states can continue to guarantee their security in the future, the question arises which impulse the Baltic Sea region can contribute to Europe's strategic autonomy. This article focuses on two aspects of autonomy: strategic defence autonomy and the resilience of critical infrastructure. Initiatives in the Baltic Sea region to improve autonomy are examined, and, thus, the region's leadership potential at the European Union level is highlighted.

Die Europäische Union (EU) steht vor einer Vielzahl weitreichender Herausforderungen. Seit 2022 hat der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine die europäische Sicherheitsarchitektur spürbar verändert. Durch die geografische Nähe zu Russland ist die Bedrohungslage in der Ostseeregion¹ besonders deutlich, zumal der Kreml imperialistische Ansprüche auf die baltischen Staaten erhebt.² Auch aufgrund des russischen Marinehafens in der Exklave Kaliningrad ist die Ostsee für Russland von strategischer Relevanz. Die acht NATO-Staaten und EU-Mitglieder der Ostseeregion sind deshalb starken geopolitischen Spannungen ausgesetzt. Seit Russlands Überfall häufen sich in der Region hybride Angriffe bspw. auf Unterseeinfrastruktur und bereits mehrmals sind russische Militärflugzeuge in NATO-Luftraum eingedrungen.

Der Krieg in der Ukraine hat dem in der EU bereits stark diskutierten Konzept der europäischen strategischen Autonomie³ neue Aktualität verliehen. Die Debatte nahm seit der Vorstellung der außenpolitischen Globalstrategie der EU im Jahr 2016 Fahrt auf.⁴

* Wiebke Stimming, ehemalige Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik, Berlin.

Der Beitrag beruht auf den Diskussionen des 16. Deutsch-Nordisch-Baltischen Forums (DNBF) mit dem Titel „Navigating Change Together: Strengthening Regional Bonds amid Domestic, European and Global Challenges“ in Vilnius am 14. und 15. November 2024, organisiert vom Institut für Europäische Politik (IEP), unterstützt vom Auswärtigen Amt und der Europäischen Kommission, in Kooperation mit dem Institut für Internationale Beziehungen und Politik, Wissenschaftler:innen der Vilnius University und der deutschen Botschaft in Litauen.

- 1 Dieser Beitrag fokussiert die Perspektiven der Mitglieder des DNBF. Dem DNBF gehören Vertreter:innen folgender Länder an: Litauen, Lettland, Estland, Finnland, Schweden, Dänemark und Deutschland. Ein weiterer EU-Ostseeanrainerstaat ist Polen, doch für eine spezifischere Ausrichtung betrachtet der Beitrag die nordischen und baltischen Regionen sowie Deutschland.
- 2 Oliver Klein/Nils Metzger/Jan Schneider: „Das ist unser Land“: Wie Moskau die baltischen Staaten bedroht, 22.3.2024, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/russland-imperium-baltikum-ukraine-krieg-100.html> (letzter Zugriff: 20.2.2025).
- 3 Europäischer Auswärtiger Dienst: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, Juni 2016, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (letzter Zugriff: 4.3.2025).
- 4 Vgl. Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hrsg.): Strategische Autonomie Europas: Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 2/2019.

Um strategische Autonomie zu erreichen, müssen Staaten in der Lage sein, ihre eigenen Prioritäten in den Bereichen Verteidigung, Sicherheit und Außenpolitik zu setzen und unabhängige Entscheidungen zu treffen. Zusätzlich müssen sie über die nötigen Mittel verfügen, ihre Prioritäten eigenständig oder in Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnern umzusetzen.⁵

Es gibt dabei verschiedene Ansätze u. a. mit Blick auf Partnerschaften mit externen Akteuren. So versucht Frankreich seit jeher und besonders im Zuge der derzeitigen Aufrüstung vermehrt auf europäische Waffensysteme zu setzen. Deutschland sowie die baltischen Staaten setzen stattdessen in ihrer Beschaffungspolitik weiterhin stark auf die Zusammenarbeit mit den USA.⁶ Des Weiteren hat Deutschland vergleichsweise spät auf mögliche Abhängigkeiten von China reagiert, was u. a. mit der engen Verzahnung der deutschen Automobilindustrie zusammenhängt. Erst 2024 hat die Bundesregierung bspw. entschieden, chinesische Technik künftig aus dem 5G-Mobilfunknetz zu entfernen.⁷ Doch nicht nur Abhängigkeiten von China, welches 2019 von der EU als systemischer Rivale identifiziert wurde,⁸ sondern auch von den USA spielen in dieser Debatte eine wichtige Rolle. Als stärkster NATO-Partner waren die USA bisher der wichtigste Sicherheitsgarant der EU, worin eine ernstzunehmende militärische Abhängigkeit zu erkennen ist. Das ist umso relevanter, da aufgrund der zweiten Präsidentschaft von Donald Trump seit Januar 2025 unklar ist, ob die USA weiterhin als verlässlicher Partner fungieren werden. Im Wahlkampf stellte Trump den Bündnisfall für NATO-Staaten infrage, die das Zwei-Prozent-Ziel nicht einhalten.⁹ Zusätzlich hat US-Vizepräsident J. D. Vance während der Münchener Sicherheitskonferenz 2025 einen sehr kritischen Ton gegenüber Europa angeschlagen.¹⁰ Und auch Verhandlungen zwischen den USA und Russland über das Ende des Kriegs in der Ukraine schließen Europa als Verhandlungspartner bisher aus.

Ein kritischer Blick auf die Perspektiven und Herausforderungen der Ostseeregion kann einen beispielhaften künftigen Entwicklungspfad der EU-Sicherheitspolitik skizzieren. Ganz zentral für die Region sollte die Frage stehen: Welchen Impuls kann die Ostseeregion zur strategischen Autonomie Europas leisten? Zwei Aspekte stehen dabei im Fokus: Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Resilienz der kritischen Infrastruktur.

Der vorliegende Beitrag kontextualisiert mit Blick auf strategische Verteidigungsautonomie zunächst die notwendige Aufrüstung vor dem Gesichtspunkt, wie Abhängigkeiten in der Beschaffungspolitik entgegengewirkt werden können. Anschließend werden Ini-

5 Pauli Järvenpää/Claudia Major/Sven Sakkov: European Strategic Autonomy. Operationalising a Buzzword, International Centre for Defence and Security: Report 2019.

6 Jacob Myers: US-Baltic Defense Partnerships: A Return on Investment, 3.2.2025, abrufbar unter: <https://www.fpri.org/article/2025/02/us-baltic-defense-partnerships-a-return-on-investment/> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

7 Bundesministerium des Innern und für Heimat: Stärkung der Sicherheit und technologischen Souveränität der deutschen 5G-Mobilfunknetze, 11.7.2024, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmelddungen/DE/2024/07/5g.html> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

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

9 Deutschlandfunk: Bündnisfall. Wenn der Beistand in der NATO in Gefahr gerät, 15.2.2024, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/trump-usa-nato-europa-100.html> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

10 Tagesschau: Vance macht Europa schwere Vorwürfe, 14.2.2025, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/usland/europa/vance-sicherheitskonferenz-102.html> (letzter Zugriff: 5.3.2025).

tiativen beleuchtet, die auf den Schutz und die Resilienz der kritischen Infrastruktur als Teil von Autonomiemaßnahmen abzielen. Hierbei wird ein Fokus auf die Energie- und Kommunikationsinfrastruktur gelegt. Abschließend werden Wege aufgezeigt, wie die angeführten Ansätze als Impulse auf die gesamte EU übertragen werden können, um deren strategische Autonomie angesichts der neuen Sicherheitslage zu stärken.

Strategische Verteidigungsautonomie für mehr Sicherheit

Wirtschaftsinteressen und Aufrüstung verbinden, Abhängigkeiten verhindern

Strategisch autonome Verteidigungspolitik ist eine zentrale Herausforderung für die EU und ihre Mitgliedstaaten, damit diese sich im Ernstfall verteidigen und unabhängige Entscheidungen treffen können. Durch die geopolitische Lage und strategische Relevanz der Ostsee ist die Region dabei von besonderer Bedeutung. Hierbei muss betont werden, dass Verteidigungsautonomie nicht bedeutet, dass jeder der Ostseestaaten für sich unabhängig werden soll. Internationale Zusammenarbeit bspw. in der NATO oder EU bleiben essenziell, weshalb bei der Rüstungsbeschaffung auf Interoperabilität der militärischen Systeme gesetzt werden muss. Der Ausbau von Verteidigungskapazitäten ist ein wichtiger Pfeiler für die strategische Autonomie und eine Aufrüstung ist bereits heute erkennbar. Es gibt einige Initiativen wie bspw. die Stationierung der deutschen Bundeswehr-Brigade in Litauen, welche der größte im Ausland stationierte Verband der Bundeswehr sein wird.¹¹ Außerdem haben die Ostseestaaten ihre Militärausgaben erhöht und erreichen nun alle das Zwei-Prozent-Ziel. So haben laut NATO-Schätzungen Lettland und Estland 2024 sogar mehr als drei Prozent ihres BIP für Verteidigung ausgegeben, Deutschland ist mit 2,12 Prozent Schlusslicht der Region, mit einem deutlichen Anstieg seit 2014.¹²

Bei der derzeitigen Aufrüstung von Verteidigungskapazitäten sollten neue Abhängigkeiten von einzelnen Ländern oder Rüstungsunternehmen verhindert werden, indem staatliche Ausgaben für Rüstungsgüter ausgeglichen verteilt werden. Um die aktuelle Verteilung der Rüstungsausgaben zu verstehen, lohnt es sich, die Wirtschaftsdaten zum Handel von militärischen Waffen der Ostseestaaten zu betrachten. Die Daten des Observatory of Economic Complexity (OEC)¹³ für militärische Waffen enthalten u. a. Artilleriewaffen, Schusswaffen, Torpedorohre oder Raketenwerfer. In der hier betrachteten Region haben 2023 nur Dänemark,¹⁴ Schweden¹⁵ und Deutschland¹⁶ einen Handelsüber-

11 Bundesministerium für Verteidigung: Die deutsche Brigade in Litauen – Fragen und Antworten, 26.7.2024, abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/die-nato-staerke-und-dialog/schutz-der-nato-ost-flanke/brigade-in-litauen-fragen-und-antworten> (letzter Zugriff: 17.2.2025).

12 NATO: Press Release, Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024), 17.6.2024, S. 4.

13 Hierbei fehlen allerdings die Daten des nationalen Handels sowie weitere Verteidigungsausrüstung, welche nicht im genutzten Indikator inkludiert sind. Trotzdem stellen diese Daten beispielhaft die Autonomie bei Rüstungsgütern dar und werden in diesem Abschnitt genutzt, da sie einen einheitlichen Vergleich zwischen den analysierten Ländern erlauben und die Handelsströme für militärische Rüstungsgüter verdeutlichen.

14 Observatory of Economic Complexity: Military Weapons in Denmark, Dezember 2024, abrufbar unter: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/military-weapons/reporter/dnk> (letzter Zugriff: 5.3.2025).

15 Observatory of Economic Complexity: Military Weapons in Sweden, Dezember 2024, abrufbar unter: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/military-weapons/reporter/swe> (letzter Zugriff: 5.3.2025).

16 Observatory of Economic Complexity: Military Weapons in Germany, Dezember 2024, abrufbar unter: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/military-weapons/reporter/deu> (letzter Zugriff: 6.2.2025).

schuss im Rüstungssektor. Demnach erwarben Lettland, Estland, Litauen und Finnland 2023 den Großteil ihrer militärischen Waffen im Ausland, knapp 60 Prozent ihrer Importausgaben blieben in der EU, größter nicht-EU Importpartner war mit 34,5 Prozent Israel.¹⁷ Insgesamt bezogen die sieben hier im Fokus stehenden Ostseeländer 2023 fast 50 Prozent ihrer militärischen Waffen von EU-Ländern,¹⁸ was einen Anstieg aus dem Vorjahr von ca. 3 Prozent bedeutet.¹⁹ Dies ist ein Trend in die richtige Richtung, da eine Reduzierung der Importe von Drittstaaten Abhängigkeiten entgegenwirken kann. Das hohe Volumen von Rüstungsimporten hat nicht nur Implikationen für die strategische Autonomie der Region in Bezug auf die Verteidigung, sondern hat auch eine wirtschaftliche Dimension.

Um die Wirtschaft der Region zu stärken, sollten daher in Zukunft weitere Alternativen geprüft werden, wie Ausgaben auf nationaler oder EU-Ebene getätigt werden können. Ein solches Beispiel ist die Partnerschaft zwischen der Regierung Litauens und dem deutschen Rüstungskonzern Rheinmetall zum Bau einer Waffen- und Munitionsfabrik in Litauen.²⁰ Hiermit werden sowohl Arbeitsplätze in Litauen geschaffen als auch europäische Produktionskapazitäten gestärkt. Vor allem mit Blick auf die in vielen Ostseestaaten krisenhafte wirtschaftliche Lage nach der COVID-19-Pandemie sowie angesichts der seit dem russischen Überfall auf die Ukraine stark gestiegenen Energiekosten ist es sinnvoll, notwendige Ausgaben für Verteidigung mit einem wirtschaftlichen Nutzen zu verbinden.

Europäische Zusammenarbeit und die Rolle Internationaler Partner

Externe Partner außerhalb der EU spielen jedoch weiterhin eine wichtige Rolle, da der Bedarf an Verteidigungsgütern in der EU gestiegen ist. Momentan reichen die derzeitigen Produktionskapazitäten der EU nicht aus, um die erhöhte Nachfrage zeitnah zu decken.²¹ Um dennoch Versorgungssicherheit zu gewährleisten, sind die Ostseeregion und die EU als Ganzes auch auf Güter von außereuropäischen Partnern angewiesen.

Die European Sky Shield Initiative (ESSI) ist in diesem Zusammenhang ein Beispiel, welches die Komplexitäten der europäischen strategischen Autonomie verdeutlicht. Die Initiative von Bundeskanzler Olaf Scholz aus dem Jahr 2022 sieht den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Luftabwehrsystems vor. Sie beruht darauf, durch gemeinsa-

17 Observatory of Economic Complexity: Where does Estonia, Finland, Latvia, and Lithuania import Military Weapons from? (2023), abrufbar unter: https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/est.fin.lva.ltlu/all/199301/2023 (letzter Zugriff: 5.3.2025).

18 Observatory of Economic Complexity: Where does Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, and Sweden import Military Weapons from? (2023), abrufbar unter: https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/est.fin.lva.ltlu.dnk.deu.swe/all/199301/2023 (letzter Zugriff: 5.3.2025).

19 Observatory of Economic Complexity: Where does Denmark, Estonia, Finland, Germany, Latvia, Lithuania, and Sweden import Military Weapons from? (2022), abrufbar unter: https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/est.fin.lva.ltlu.dnk.deu.swe/all/199301/2022 (letzter Zugriff: 5.3.2025).

20 Rheinmetall AG: Pressemitteilung. Partnerschaft mit Litauen: Rheinmetall und Ministerin für Wirtschaft und Innovation, Aušrinė Armonaitė, unterzeichnen weitere Vereinbarung zum Bau eines Werkes, 3.6.2024, abrufbar unter: <https://www.rheinmetall.com/de/media/news-watch/news/2024/06/2024-06-03-partnerschaft-mit-litauen> (letzter Zugriff: 22.1.2025).

21 The International Institute for Strategic Studies: European Defence-Industrial Capability, 8.11.2024, abrufbar unter: <https://www.iiss.org/de-DE/publications/strategic-dossiers/european-defence-industrial-capability/> (letzter Zugriff: 5.3.2025).

me Beschaffungsmaßnahmen Skaleneffekte sowie Interoperabilität zu erreichen.²² Mittlerweile haben sich 23 Staaten unter der Initiative zusammengeschlossen, inklusive aller Ostseestaaten.

Doch die in der ESSI vorgesehene Bevorzugung von Systemen aus den USA und Israel stellt einen Streitpunkt dar. Entgegen dem Ziel der strategischen Autonomie verstärkt sich dadurch die Abhängigkeit der EU in einem wichtigen Bereich der Verteidigung. Auch deshalb lehnt Frankreich, der militärisch bedeutsamste EU-Mitgliedstaat, einen Beitritt der ESSI ab, da das von Frankreich und Italien gemeinsam entwickelte Abwehrsystem „SAMP/T“ so nicht von den am ESSI teilnehmenden Staaten beschafft wird.²³ Mit Blick auf die neue Trump-Regierung ergibt sich durch den Bezug von Waffen aus den USA jedoch möglicherweise eine vorteilhafte Verhandlungsbasis, die über die gesteigerte Verteidigungsfähigkeit hinaus zu einer Verbesserung der transatlantischen Beziehungen führen könnte. In Anbetracht des verstärkt transaktionalen Ansatzes der US-Außenpolitik ist zu erwarten, dass der sich ergebende wirtschaftliche Gewinn für die amerikanische Rüstungsindustrie und deren Verknüpfung mit Europa das Verteidigungsbündnis mit den USA stärken könnte.

Resilienz der kritischen Infrastruktur

Die Vulnerabilität der Energie- und Kommunikationsinfrastruktur

Neben verteidigungspolitischen Aspekten spielt auch die kritische Infrastruktur eine wegweisende Rolle in der Debatte um die strategische Autonomie der EU. Zentral für die strategische Autonomie sind dabei Schutz und Resilienz kritischer Infrastruktur, da so eine autonome Grundversorgung sichergestellt werden kann. Kritische Infrastruktur umfasst verschiedene Bereiche wie bspw. die Energie-, Wasser- oder die medizinische Versorgung, die für das Funktionieren der Gesellschaft essenziell sind.²⁴ Dieser Beitrag befasst sich hauptsächlich mit der Energie- und Kommunikationsinfrastruktur.²⁵ Die dafür notwendigen Unterseekabel in der Ostseeregion haben sich in den vergangenen Jahren als vulnerabel gegenüber Sabotage gezeigt. Diese Vulnerabilitäten erschweren es den Staaten, autonome Prioritäten zu setzen und Entscheidungen durchzuführen. Resiliente kritische Infrastruktur kann die strategische Autonomie verbessern, da so Vulnerabilitäten reduziert werden und die Grundversorgung der Bevölkerung sichergestellt wird.

Die vermehrten mutmaßlichen Sabotageversuche von Schiffen mit Verbindung zu Russland verdeutlichen, wie die kritische Infrastruktur in der Ostsee zur Zielscheibe

22 Lydia Wachs: Russlands Raketen und die European Sky Shield Initiative: Die deutschen Pläne zur Luftverteidigung im Kontext der Bedrohungslage, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 40/2023.

23 Ebenda.

24 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: Was sind kritische Infrastrukturen und warum sind sie so wichtig?, abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Kritische-Infrastrukturen/kritis-che-infrastrukturen_node.html (letzter Zugriff: 20.2.2025).

25 Bundesamt für Schifffahrt und Hydrographie: Unterwasserkabel, abrufbar unter: https://www.bsh.de/DE/THemen/Offshore/Offshore-Vorhaben/Unterwasserkabel/unterwasserkabel_node.html (letzter Zugriff: 16.2.2025).

wurde.²⁶ Im Dezember 2024 wurde das zwischen Estland und Finnland liegende Stromkabel Estlink 2 beschädigt. Derartige Angriffe können den Stromhandel im gesamten europäischen Stromverbundsystem stören und Unsicherheiten in der Versorgung verursachen. Das von finnischen Ermittler:innen verdächtigte Schiff fuhr unter der Flagge der Cookinseln, wird aber der russischen „Schattenflotte“ zugerechnet,²⁷ welche das Ziel verfolgt, die Sanktionen gegen Russland zu umgehen.²⁸ Diese Indizien verdeutlichen den geopolitischen Konflikt, der sich bereits heute in der Ostseeregion abspielt.

Die Sicherheit der kritischen Infrastruktur im Ostseeraum hat Auswirkungen auf die Stabilität der gesamten EU, da eine Vielzahl an Staaten dort durch Unterseekabel miteinander verbunden ist. Diese Vulnerabilität wird durch die geografische Nähe zu Russland und der geopolitischen Relevanz der Region noch verstärkt. In diesem Sinne ist zwar keine direkte Abhängigkeit von externen Akteuren zu erkennen, doch schmälert diese Vulnerabilität die Handlungsfähigkeit der EU auch im Sinne der strategischen Autonomie.

Strategien zum Schutz von kritischer Infrastruktur

Die vermehrten Angriffe auf Unterseekabel in der Ostsee erfordern einen verbesserten Schutz der dort liegenden Infrastruktur. Während eines Gipfels der NATO-Ostsee-Staaten in Helsinki im Januar 2025 wurde die Mission „Baltic Sentry“ beschlossen, zur Abwehr von zukünftigen Sabotageversuchen. Die Mission hat zum Ziel, die Überwachung der kritischen Infrastruktur mit Aufklärungsflugzeugen und Patrouillen zu verbessern und so die Sicherheit zu erhöhen.²⁹ Es ist unwahrscheinlich, dass die Mission sämtliche Angriffe abwehren kann, da die Größe der Ostsee eine flächendeckende Überwachung unmöglich macht. Trotzdem können Angriffe durch stärkere Überwachung schneller entdeckt, ggf. sogar abgewehrt und subversive Akteure frühzeitig gestellt werden. Dies dient auch zur Abschreckung und erschwert zukünftige Sabotageversuche.³⁰

Neben der Absicherung ist auch die Resilienz kritischer Infrastruktur, insbesondere der Energieversorgung, ein wichtiger Faktor zur Stärkung der strategischen Autonomie. Ein Beispiel zur Förderung von Resilienz der kritischen Infrastruktur ist die Nationale Agentur für Notfallversorgung (NESA) in Finnland. Diese fördert die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft, um Vorräte für u. a. Kraftstoffe, Medikamente und Energie aufzubauen und zu verwalten. So soll im Ernstfall sichergestellt werden, dass die Bevölkerung und Wirtschaft ausreichend versorgt werden können. Dazu bietet die NESA Trainings für die Privatwirtschaft sowie für den öffentlichen Sektor an, in denen Mechanismen für effektives Handeln im Versorgungsnotfall entwickelt werden. Außerdem koordiniert sie die Zusammenarbeit, führt gemeinsame Übungen der zwei Sektoren

26 Marineforum online: Sabotage, Verdacht und losgerissene Anker, 12.2.2025, abrufbar unter: <https://marineforum.online/sabotage-verdacht-und-losgerissene-anker/> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

27 Tagesschau: Schäden am Rumpf des verdächtigen Öltankers, 31.12.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/estlink-ostsee-nato-102.html> (letzter Zugriff: 20.2.2025).

28 Patrick Huljina: „Schwere Sabotage“ in der Ostsee? Schiff mit russischer Besatzung festgesetzt, in: Münchner Merkur, 1.2.2025.

29 NATO: NATO launches ‘Baltic Sentry’ to increase critical infrastructure security, 14.1.2025, abrufbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_232122.htm?selectedLocale=en (letzter Zugriff: 22.1.2025).

30 Guido Bohsem: Warum mehr Patrouillen in der Ostsee notwendig sind, in: Südwest Presse, 30.12.2024.

aus und steht im engen Austausch mit der finnischen Armee.³¹ Die so entstehenden Schutzmechanismen stärken die Unabhängigkeit in der Versorgung von kritischen Gütern und Energie und tragen zur Resilienz Finnlands bei, da so Vulnerabilitäten in der Grundversorgung reduziert werden können. Der finnische Fall kann als Beispiel für die EU-Partner und besonders die benachbarten Ostseestaaten dienen. Diese sollten sich zu Best Practices austauschen und entsprechende Strategien umsetzen, um Resilienz der kritischen Infrastruktur inkl. der Grundversorgung zu fördern.

Ein anderer Ansatzpunkt für die Sicherung kritischer Infrastruktur liegt in technologischer Innovation. So finanziert die NATO etwa das Projekt HEIST im schwedischen Karlskrona, das auf die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Forschung setzt. Hier wird ein hybrides Zusammenspiel zwischen Satelliten und Seekabeln erforscht, um Flexibilität zu schaffen und den Bedrohungen der Unterwasserkabel entgegenzuwirken.³² So können Störungen schneller und präziser geortet werden, was Reparaturen beschleunigt. Außerdem soll Kommunikation im Störungsfall auf Satelliten umgeleitet werden, wodurch Ausfälle deutlich verkürzt und teilweise komplett umgangen werden sollen.³³ Dies fördert die Resilienz der Kommunikationsinfrastruktur und schützt autonome Kommunikation und Koordination zwischen den Ostseestaaten.³⁴

Ein weiterer Ansatz zur Stärkung der strategischen Autonomie im Bereich der Energieversorgung ist der vermehrte Einsatz von erneuerbaren Energiequellen. Die Gewinnung von Wind-, Wasser- und Solarenergie erfolgt weitgehend dezentral, was den Aufwand für Sabotage im Vergleich zu zentralisierten Kraftwerken zur Umwandlung konventioneller Brennstoffe merkbar erhöht. Ein kluger Energiemix leistet somit nicht nur einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen den Klimawandel, sondern trägt ebenso zur Versorgungssicherheit und zur strategischen Autonomie bei.

Diese Beispiele zeigen, dass kreative Lösungen, die die Kräfte verschiedener Bereiche der Gesellschaft bündeln, einen erheblichen Beitrag zur Sicherheit und Versorgung leisten können. Mit Blick auf das hohe Schutzbedürfnis kritischer Infrastruktur wird insbesondere dem Militär eine wichtige Rolle zuteil. Resiliente kritische Infrastruktur ist essenziell für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft und stärkt zudem die Wirtschaft, da so Zuverlässigkeit geschaffen und Preise stabil gehalten werden können. In Zukunft sollte die Ostseeregion daher auf Absicherung durch das Militär setzen und Kooperationen mit dem öffentlichen Sektor, der Wirtschaft und Forschung zur Vorbereitung auf den Ernstfall fördern.

Strategische Autonomie Europas – die Ostseeregion als Impulsgeberin?

Die Beispiele in diesem Beitrag verdeutlichen, dass die Ostseeregion schon heute wichtige Impulse setzt, um in den Bereichen der militärischen Verteidigung und kri-

³¹ Huoltovarmuuskeskus/Försörjningsberedskapscentralen/National Emergency Supply Agency: The National Emergency Supply Agency, abrufbar unter: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/organisation/the-national-emergency-supply-agency> (letzter Zugriff: 31.12.2024).

³² Blekinge Institute of Technology: BTH and Marine Technology Centre of Sweden in NATO-funded initiative for more robust internet, 27.8.2024, abrufbar unter: <https://www.bth.se/eng/news/bth-and-marine-technology-centre-of-sweden-in-nato-funded-initiative-for-more-robust-internet/> (letzter Zugriff: 31.12.2024).

³³ NATO HEIST: HEIST: a NATO SPS project, abrufbar unter: <https://natoheist.org/Home.html> (letzter Zugriff: 21.1.2025).

³⁴ NATO HEIST: About, abrufbar unter: <https://natoheist.org/about.html> (letzter Zugriff: 21.1.2025).

schen Infrastruktur Abhängigkeiten und Vulnerabilitäten zu reduzieren und die strategische Autonomie zu stärken. Die Erfahrungen aus den verschiedenen Initiativen sollten auf die EU ausgeweitet werden, um auf die veränderten geopolitischen Verhältnisse zu reagieren. Mit Blick auf die militärischen Konflikte in der nächsten Nachbarschaft, die spürbare Schwächung der liberalen Ordnung und das drohende Auseinanderfallen des transatlantischen Bündnisses sollte die Stärkung der strategischen Autonomie der EU eine der höchsten Prioritäten sein.

Die Handlungsfähigkeit der EU ist jedoch durch interne Differenzen, instabile nationale Regierungen und das Erstarken euroskeptischer, rechtspopulistischer Kräfte derzeit eingeschränkt. Insbesondere die sonst tragende Kraft des deutsch-französischen Tandems ist aufgrund der Regierungskrisen in beiden Ländern erlahmt und hemmt wegweisende, vorausschauende Politik auf europäischer Ebene. Einige Expert:innen charakterisieren die deutsch-französische Zusammenarbeit der vergangenen Jahre als zu symbolträchtig und voller Kompromisse, die nur langsam und schwierig erreicht wurden.³⁵

In Anbetracht dieser Führungskrise ist es umso wichtiger, dass andere Mitgliedstaaten die Initiative ergreifen und Lösungsvorschläge zur Bewältigung der Vielzahl an geopolitischen Herausforderungen einbringen. Die Ostseeregion kann dabei eine gewichtige Rolle spielen und mit ihrer direkten Erfahrung im Umgang mit Russland sowie den hier benannten Initiativen in den Bereichen der Verteidigung und kritischen Infrastruktur wesentliche Impulse zur Stärkung der europäischen strategischen Autonomie geben. Wenn die nordischen und baltischen Staaten ihre nationalen Prioritäten vereinen und sich der Notwendigkeit von vorantreibender Führung bewusst werden, kann in der Ostseeregion ein neuer Motor für europäische Zusammenarbeit und Integration entstehen.

³⁵ Vgl. Claire Demesmay: Hoffnungen und Frustration: Die deutsche Europapolitik aus französischer Perspektive, in: Mathias Jopp/Funda Tekin (Hrsg.): Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, 3. Auflage, Baden-Baden 2024, S. 473–488, hier S. 488.

TAGUNG

Integration durch Recht und die Europäische Union

Domenica Dreyer-Plum*

Viel ist in diesen Tagen von der Resilienz demokratischer Institutionen die Rede. Eine grundlegende demokratische Institution ist nichts weniger als das Recht selbst und die verbindliche Rückkopplung des Rechtsstaats an klare rechtliche Verfahren, ebenso wie die grundsätzliche Politikgestaltung durch Recht unter Berücksichtigung grundlegender demokratischer Prinzipien wie Gewaltenteilung. Doch das Recht ist weder selbstverständlich gegeben noch resistent gegenüber Veränderungen. Ganz im Gegenteil: Der rechtliche Rahmen unserer staatlichen Organisation, aber noch viel mehr die Gesetze, die unsere Gesellschaft regeln, sind Veränderungen unterworfen, insbesondere durch Praxis und Auslegung.

Dies gilt auch für die Europäische Union (EU): Diese stellt eine internationale Rechtsordnung dar, die unter Mitwirkung ihrer Mitgliedstaaten in erheblichem Maße die nationalen Rechtssysteme beeinflusst, gestaltet und Grenzen für nationale Handlungsspielräume geschaffen hat. Der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten gelten dabei als Nukleus der europäischen Integrationsfortschritte, denn die Freiheiten sind verwoben mit weiteren sensiblen Politikfeldern, die im Zuge der Vertragsentwicklungen europäisiert wurden, darunter bspw. die Verwirklichung der Personenfreizügigkeit im Schengenraum und die Einrichtung des Währungsraums. Zudem werden durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (EuGH) in Bezug zum Binnenmarkt zunehmend auch politische, gesellschaftliche Fragen verhandelt mit rechtlichen Folgen für alle Mitgliedstaaten der EU – genannt seien hier beispielhaft

Integration Through Law and the European Union: Political and Legal Developments vs. Polycrisis

Internationale und interdisziplinäre Forschungskonferenz zur Europäischen Integration, organisiert vom Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie (IPWS), dem Centre Ernst Robert Curtius (CERC) und dem Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies (CASSIS) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

In Kooperation mit dem Institut français Bonn

Gefördert durch den Arbeitskreis Europäische Integration e.V. und die Stiftung Internationale Begegnung der Sparkasse in Bonn

24. und 25. Oktober 2024, Bonn

Opening & Welcome

Dr. Domenica DREYER-PLUM, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, RWTH Aachen; Senior Fellow, CASSIS, Bonn

Prof. Dr. Wolfram HILZ, Professor für Politik am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Direktor des CASSIS, Bonn

Integration Through Law – A Grand Theory Then and Now

Prof. Dr. Martin HÖPNER, Leiter der Forschungsgruppe Politische Ökonomie der europäischen Integration, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Dr. Eva LAUTSCH, Politikredakteurin, ZEIT ONLINE, Berlin

* Dr. Domenica Dreyer-Plum, Lehr- und Forschungsgebiet Politische Systeme, Institut für Politische Wissenschaft, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule, Aachen.

das Streikrecht, Antidiskriminierung und Gleichstellungsfragen.¹ Nicht selten gelangt der Gerichtshof dabei zu einer Normauslegung, die von Beobachter:innen als politisch-gestaltend charakterisiert wird.² Es ist offensichtlich, dass der Theorieansatz „Integration durch Recht“ in Reinform nicht (mehr) die Integrationsfortschritte zu erklären vermag, aber die Bedeutung einzelner Urteile des EuGH für die europäischen Gesellschaften weiterhin über Marktfragen hinaus prägenden Einfluss nehmen. Im Angesicht der disruptiven Krisen, die das Gleichgewicht der Institutionen, die Aushandlung über gesellschaftlichen europäischen Zusammenhalt und den Einigungsprozess insgesamt infrage stellen, sieht Loïc Azoulai den Einigungsprozess nach dem hier skizzierten Modell „Integration durch Recht“ daher am Ende.³

Es ist vor diesem Hintergrund ein guter Zeitpunkt, um zu fragen: Was leistet die Theorie „Integration durch Recht“ heute noch für unser Verständnis von der (Fort-)Entwicklung der europäischen Rechtsgemeinschaft? Antworten diskutierten zehn nationale und internationale Rechts- und Politikwissenschaftler:innen auf der interdisziplinären Konferenz „Integration Through Law and the European Union: Political and Legal Developments vs. Polycrisis“ am 24. und 25. Oktober 2024 im Institut Français in Bonn. Anspruch der Forschungskonferenz war es, die Theorie „Integration durch Recht“, nach der Integrationsfortschritte der EU bis in die 1980er Jahre wesentlich durch Rechtsprechung erklärt wur-

Dr. Domenica DREYER-PLUM, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, RWTH Aachen; Senior Fellow, CASSIS, Bonn

Moderation: Prof. Dr. Wolfram HILZ, Professor für Politik am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Direktor des CASSIS, Bonn

Sovereignty and Legitimacy vs. Commission and Court of Justice

Prof. Dr. Susanne SCHMIDT, Professorin für Politikfeldanalyse, Universität Bremen

Prof. Dr. Clemens LADENBURGER, Stellvertreter Generaldirektor, Juristischer Dienst, Europäische Kommission, Brüssel

Moderation: Dr. Domenica DREYER-PLUM, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, RWTH Aachen; Senior Fellow, CASSIS, Bonn

Polycrisis and its Processing: Rule of Law and Backslider Populism

Prof. Dr. Marcin GÓRSKI, Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Europäisches Verfassungsrecht, Universität Łódź

Dr. Darinka PIQANI, Assistenzprofessorin, Europäisches Verfassungsrecht, Universität Leiden

Moderation: Prof. Dr. Jared SONNICKSEN, Professor für Politische Wissenschaft, RWTH Aachen

Self-Conception of the European Union in Crisis and Beyond

Dr. Linn SELLE, Referatsleiterin Europa, Landesvertretung Nordrhein-Westfalen, Berlin

PD Dr. Ruth WEBER, Emmy Noether-Nachwuchsgruppe, Leiterin Gruppe „Budgetary Powers“, Humboldt-Universität zu Berlin

- 1 Martin Höpner: Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforderung: MPIfG Discussion Paper, Dezember 2012; Dieter Grimm: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München 2016; Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and the Policy Process. The Shadow of Case Law, Oxford 2018; Martin Höpner/Susanne K. Schmidt: Can We Make the European Fundamental Freedoms Less Constraining? A Literature Review, in: Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2020, S. 182–204.
- 2 Höpner/Schmidt: European Fundamental Freedoms Less Constraining, 2020; Marcus Höreth: Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court, Baden-Baden 2008.
- 3 Loïc Azoulai: “Integration through law” and us, in: International Journal of Constitutional Law 2/2016, S. 449–463, hier S. 461.

den, mit Bezug zur Gegenwart zu überprüfen und den Blick zu weiten über Integration *durch* Rechtsprechung hinaus zu Transformation durch Rechtsetzung, aber auch: Integration durch *Finanzierung* und Integration durch *Krisen*.

Die Konferenz wurde mit einem Panel eröffnet zum Theorieansatz „Integration durch Recht“ aus den 1980er Jahren, der besonders die Stellung des EuGH im institutionellen Rahmen der EU betont. Daran schloss sich ein zweites Panel an, das den Blick auf die Europäische Kommission als wichtige Akteurin der Integration durch Recht erweiterte und die Querschnittsthemen Legitimität und Souveränität thematisierte. Das dritte Podium lenkte die Aufmerksamkeit auf die Rechtsstaatlichkeit als zentralen Wert und Grundsatz der EU. Mit den Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre hat die EU schmerhaft gelernt, dass demokratische Entwicklung kein linearer Prozess ist, sondern dass auch Rückschritte möglich sind. Dies zeigt der Umbau der Justiz- und Mediensysteme in Ungarn und Polen – der nicht selten unter Nutzung rechtlicher Instrumente zu legitimieren versucht wurde. Ausgehend von diesen Überlegungen fokussierte ein abschließendes viertes Panel das Selbstverständnis der EU angesichts der Polykrise. Ziel war es, zu bewerten, wie die EU mit vergangenen und gegenwärtigen Krisen umgeht, und das mit einem geschärften Blick auf Budgetfragen, die für die Autonomie, Handlungsfähigkeit und Output-Legitimation der EU von höchster Relevanz sind.

Klassisch: „Integration durch Recht“ als Rechtsprechung

In Auseinandersetzung mit dem theoretischen Ausgangspunkt wurde auf dem ersten Panel die Entwicklung der Integration durch Recht in den vergangenen Jahren im

Moderation: Dr. Anna WENZ-TEMMING, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, FernUniversität in Hagen

Wrap up and Final Discussion

Moderation: Dr. Domenica DREYER-PLUM, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, RWTH Aachen; Senior Fellow, CASSIS, Bonn

Moderation: Prof. Dr. Wolfram HILZ, Professor für Politik, Direktor des CASSIS, Bonn

Angesicht der Polykrise reflektiert. Diskutiert wurde u. a. der demokratische Rückbau in einzelnen Mitgliedstaaten, der als „Rechtsstaatskrise“ bezeichnet wird und die Werterichtsprechung des Gerichtshofs nach sich zog, insbesondere zur Auslegung des gemeinsamen Wertes der „Rechtsstaatlichkeit“.

Die Theorieschule „Integration durch Recht“ aus den 1980er Jahren konzentrierte sich bei ihren empirischen Untersuchungen stark auf einzelne Urteile des EuGH, die erheblich zur Gestaltung der Rechtsgemeinschaft beigetragen hatten.⁴ Damit sei „Integration durch Recht“ abzugrenzen von einer Integration der Rechtssysteme, die effektiv durch die Verflechtung der Rechtssysteme entsteht, verdeutlichte *Martin Höpner*. Er betonte, dass sich aus den Vertragszielen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zunächst ein Primat der Marktfreiheiten ergeben habe, denen jedoch eine normative Dimension fehle. Das daraus entstehende Spannungsfeld zwischen Markt und Staat sei durch eine effektive ökonomische Liberalisierung zugunsten einer „negativen Integration“ aufgelöst worden, die nicht durch das Handeln der Mitgliedstaaten, sondern auch durch Fallrecht gestaltet worden sei. Es sei zu beobachten gewesen, dass die Rechtsentwicklung der EWG in den ersten Dekaden nach ihrer Gründung 1957 stark durch die Judikative – und ihre Auslegung der Verträge – gestaltet wurde. Hier schlössen sich un-

⁴ Grundlegend dazu Joseph H. H. Weiler: The Transformation of Europe, in: The Yale Law Journal 8/1991, S. 2403–2483.

mittelbar Legitimationsfragen an, insbesondere wenn rechtliche Entscheidungen politisch von größter Bedeutung sind. Integration durch Recht im Sinne von Rechtsprechung sei zu weit gegangen und müsse eingedämmt werden.⁵

Als problematisch gelte aktuell die Rechtsprechung des EuGH bei der Judizialisierung von Werten wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, weil sich die Frage aufdrängt, ob einzelne Richter:innen am EuGH legitimiert sind, proaktiv auf eine spezifische Auslegung der liberalen Demokratie zu drängen, *auch* und *gerade* in Bezug auf Werte, so Höpner kritisch und nach der empirischen Varianz von Rechtsstaatlichkeit als Prämisse der Demokratie fragend. Der konstitutionelle Moment, in dem der EuGH Grundwerte der EU judizialisiert, könne letztlich keinen konstitutionellen Moment eines Parlaments oder eines Konvents ersetzen.

Mit der hinter den Urteilen liegenden Idee der Rechtsstaatlichkeit ist die Vorstellung verbunden, dass Rechtsstaatlichkeit Freiheit garantieren kann. Das Recht soll als gemeinsame Sprache funktionieren und zu Integration führen. Dies funktioniert jedoch nicht, da das Recht so nicht angewendet werde, argumentierte *Eva Lautsch*. Das Recht mache Politik „rechtsförmig“, so Höpner zustimmend, und sei ein entscheidendes Instrument, um politische Entscheidungen zu operationalisieren. In Anknüpfung an die gegenwärtigen Krisen betonte Lautsch: „Kein Lesen des Primärrechts wird uns helfen, den politischen Herausforderungen der Rechtsgemeinschaft zu begegnen.“

Clemens Ladenburger wandte ein, dass der Schwerpunkt der Rechtsprechung des EuGH inzwischen zum Großteil auf der Auslegung von Sekundärrecht liege, was der The-

se der „negativen“ Integration entgegenstehe und vielmehr Ausdruck „positiver Integration“ sei, die wesentlich auf Verordnungen und Richtlinien basiert. Ein aktueller Bezug zur Theorie der „Integration durch Recht“ bestehe dennoch bei Einzelfällen, in denen das Recht der Rechtsgemeinschaft seit den 1980er Jahren substanzell weiterentwickelt wurde, wie beobachtbar bei Grundwerten wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Eine Verschiebung der Fallzahlen der Primärrechtsauslegung vermöge daher nicht die Bedeutung einzelner Entscheidungen aufzuheben.

Strategisch: „Big on big things“ versus alltägliche europäische Gesetzgebung im Klein-Klein

An das einführende Panel zur Integrationstheorie schloss sich ein Panel an, das den Blick auf die Europäische Kommission als wichtige Akteurin der „Integration durch Recht“ erweiterte. Im September 2017 gab Jean-Claude Juncker als Priorität für die Europäische Kommission folgendes Versprechen aus: „Nicht zuletzt möchte ich – in Weiterführung der Kommissionsbemühungen der letzten Jahre –, dass sich **unsere Union stärker auf die wirklich wichtigen Dinge konzentriert** [Hervorhebung im Original]. Wir sollten die Bürger Europas nicht mit Regelungs-Klein-Klein nerven, sondern in großen Dingen Größe zeigen, nicht pausenlos neue Initiativen vom Zaun brechen und Befugnisse, dort wo es sinnvoll ist, an die Nationalstaaten zurückgeben.“⁶

Diese Forderung ist mit Blick auf die Europäische Kommission seitdem oft wiederholt worden. Auch die Kommission unter Ursula von der Leyen hat für die Legislatur von 2024 bis 2029 „bessere Rechtsetzung“ als „gemeinsame Aufgabe“ definiert,

5 Hier verwies Höpner auch auf sein Papier in Ko-Autorschaft Höpner/Schmidt: European Fundamental Freedoms Less Constraining, 2020.

6 Europäische Kommission: Präsident Jean-Claude Juncker. Rede zur Lage der Union 2017, Speech/17/3165, 13.9.2017.

an der „alle Institutionen beteiligt werden.“⁷ Gerade die zurückliegende Legislatur von 2019 bis 2024 hinterließ mit Gesetzgebungsinitiativen zur Realisierung der EU-Klimaziele im Rahmen des Green Deals den Eindruck, dass Regulierung durch die Kommission Übermaß angenommen hat. Vieles davon sei Klein-Klein, das umfangreiche Regulierungen auch auf nationaler Ebene nach sich ziehe, erläuterte *Susanne K. Schmidt*. Dies sei auch aus einer demokratischen Perspektive problematisch, da die EU ihre Legitimation wesentlich aus der Legitimation ihrer Mitgliedstaaten schöpfe, insoweit die Governance der EU auf dem „Regieren durch Regierungen“ beruhe. *Linn Selle* ergänzte, dass auch die Bürger:innen der EU den Eindruck hätten, dass die EU zu viel reguliere. Die Wahrnehmung sei, dass die EU-weite Regulierung noch zunehme und Unternehmen und staatliche Verwaltungen auf verschiedenen Ebenen belaste.

Dem hielt Ladenburger entgegen, dass es manchmal Detailregelungen brauche wie bspw. energiesparende Duschköpfe, um große Ziele durch das Alltags-Klein-Klein zu realisieren. Zudem habe die Kommission in den vergangenen Jahren mit der wegweisenden Gesetzgebung nicht nur mit Blick auf Klimaneutralität, sondern auch im Bereich der Digitalisierung mit der Datenschutzgrundverordnung, der Verordnung über künstliche Intelligenz, dem Gesetz über digitale Dienste und dem Europäischen Medienfreiheitsgesetz Maßstäbe gesetzt. Eingebettet sei dies in ein Konzept der „besseren Gesetzgebung“, das seit 2016 für die Rechtssetzungspraxis sowohl eine Mehrjahresplanung als auch eine detaillierte Jahresplanung vorsieht.⁸

Konfliktlinien ergeben sich dennoch nach Beobachtungen von Lautsch dadurch, dass das Recht nicht mehr länger als Instrument zur Verstärkung individueller Freiheiten wahrgenommen wird, sondern individuelle Freiheiten durch überwältigende Bürokratie stark eingehegt werden. Die europäische Rechtsgemeinschaft habe damit den Pfad der Förderung individueller Rechte zu gunsten starker Regulierung verlassen.

Legitimation und Souveränität der Kommission

Ein weiterer wichtiger Verantwortungsbe- reich der Europäischen Kommission – als Hüterin der Verträge – ist es, die Einhal- tung europäischen Rechts durch die Mit- gliedstaaten zu kontrollieren. In der politik- wissenschaftlichen Debatte wird dabei seit 2023 über Politikfelder hinweg ein Aufsatz von Tommaso Pavone und R. Daniel Kele- men zitiert,⁹ wonach die Kommission die- se Rolle aufgegeben habe und aus strategi- schen Gründen bewusst weniger Vertrags- verletzungsverfahren initiiere. Die Autoren unterstellen ihr eine „supranationale Politik der Nachsicht“.¹⁰

Dem hielt Ladenburger – stellvertretender Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission – entgegen, dass dies nicht der Fall sei. Zwar sei zutref- fend, dass es einen Rückgang bei den Zahlen von Vertragsverletzungsverfahren gebe. Im Jahr 2010 habe sich die Kommission als Kol- legium bewusst entschieden, Vertragsverlet- zungsverfahren zu priorisieren und stärker auf systematische Fragen zu konzentrieren als auf Kleinigkeiten. Diese strategische Ent-

7 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_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf (letzter Zugriff: 21.1.2025), S. 9.

8 Europäische Kommission: Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union, COM(2016) 615 final, 14.9.2016.

9 R. Daniel Kelemen/Tommaso Pavone: Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union, in: *World Politics* 4/2023, S. 779–825.

scheidung sei jedoch in einem Kontext zu lesen, in dem der Dialog mit den Mitgliedstaaten intensiviert worden sei und verstärkte politische Kontrolle bestehet. Vielmehr als um Nachsicht gehe es um Rechenschaftspflicht. In jedem Fall entscheide das Kollegium der Kommission über ein Vertragsverletzungsverfahren. Gründe für die gesunkenen Zahlen seien rückläufige Gesetzgebung sowie die begrenzten Ressourcen der Kommission bei einer gleichzeitigen Ausdehnung des Aufgabenbereichs.

Umstritten: Werterechtsprechung versus „Rückschritt durch Recht“

Die Paneldiskussion zur Rechtsstaatlichkeit legte den Schwerpunkt auf die zentralen Werte und Grundsätze der EU. Mit den Erfahrungen des Umbaus von Justiz- und Mediensystemen in Ungarn und Polen hat die Rechtsgemeinschaft erfahren, dass die demokratische Entwicklung in den Mitgliedstaaten auch ins Gegenteil umschlagen kann – gerade mit Rückgriff auf das Recht. In diesem Spannungsverhältnis sei es für den EuGH entscheidend, dass die Unabhängigkeit der Gerichte gewahrt werde, um die Funktionalität der Rechtsgemeinschaft zu gewährleisten, stellte *Darinka Piqani* fest. In einer Entscheidung bezogen auf Art. 19 Vertrag über die Europäische Union (EUV) habe der EuGH dabei zur Auslegung ausdrücklich die Werte der EU aus Art. 2 EUV einbezogen und erstmals das abstrakte Konzept der Rechtsstaatlichkeit operationalisiert.¹⁰ Diese Operationalisierung hält Piqani für bahnbrechend, da hier ein Gemeinschaftsverständnis von Rechtsstaatlichkeit angelegt ist. Zugleich werden die Mitgliedstaaten mit dieser Entscheidung zur Verantwortung gezogen, die Unabhängigkeit ihrer Gerichte zu gewährleisten.

Das Spannungsverhältnis um die Deutungshoheit von Rechtsstaatlichkeit gewinnt mit

Blick auf eine Erweiterung der EU zunehmend an Bedeutung. Wenn die EU weitere Mitgliedstaaten aufnimmt, wird es wichtig sein, auf einem politisch wie rechtlich gewachsenen Grundkonsens zur Stellung und Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit aufzubauen. Deshalb ist die Einbettung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien in die mitgliedstaatlichen Systeme und Gesellschaften von zentraler Bedeutung. Zugleich braucht es Ideen und Strategien dafür, um Rückschritte im Bereich Rechtsstaatlichkeit frühzeitig zu erkennen und möglichst zu verhindern. Die wichtige Frage, wie die EU *politisch* dem Phänomen des Rückschritts durch Recht in verschiedenen Mitgliedstaaten („democratic backsliding“) entschieden und zugleich effektiv begegnen könnte, blieb im Gespräch letztlich offen. Zwar liegt die Überlegung nahe, durch die Anreize der finanziellen Integration – das Einfrieren oder Bereitstellen von Geldern – politische Ziele zu erreichen, wie von *Marcin Gorski* vorgeschlagen. Doch wenn eine konstitutionelle Kultur gestärkt werden soll, braucht es Investitionen in die politische Kultur, die aus der Bürgerschaft der Mitgliedstaaten kommen werden müssen. Dies kann nicht durch Gelder der EU im Sinne einer Konditionalisierung ersetzt werden.

Kreativ: „Integration durch Finanzierung“

Ausgehend von diesen Überlegungen zur „Integration durch Recht“, Legitimität, Souveränität, den wichtigsten Institutionen und der Widerstandsfähigkeit der Rechtsstaatlichkeit befassten sich die Teilnehmenden in einem abschließenden Panel mit dem Selbstverständnis der EU angesichts der zahlreichen Krisen. Selle erinnerte daran, dass gerade in Krisen eine erhebliche Erwartungslücke zwischen den Erwartungen einerseits bestehe, die an die EU herangetragen werden, und dem politischen Handlungsspielraum aufgrund ihrer (begrenzten) Kompetenzen

10 Ebenda. Übersetzung der Autorin.

11 EuGH: Urteil vom 27.2.2018, ECLI:EU:C:2018:117, C-64/16 – Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

und (begrenzten) finanziellen Möglichkeiten andererseits. Seit der Finanz- und Staatschuldenkrise in mehreren Ländern der EU Anfang der 2010er Jahre war dabei häufig zu beobachten, dass zwar Reaktionen auf Krisen unmittelbar erfolgten, langfristige Integrationsmaßnahmen jedoch deutlich nachgelagert waren, falls sie überhaupt realisiert wurden.

In der Diskussion ging es um eine Bewertung, wie die EU mit vergangenen und gegenwärtigen Krisen umgeht, und um Budgetfragen, die für die Autonomie, Handlungsfähigkeit und Output-Legitimation der EU von hoher Relevanz sind. Könnte das Verhandlungsspiel um den mehrjährigen Finanzrahmen mit dem bisherigen Fokus auf Nettozahler und Nettoempfänger verändert werden, wenn ein signifikanter Anteil des EU-Haushalts durch Eigenmittel bzw. eigene Einnahmen wie die Plastiksteuer und weitere zu definierende Elemente gedeckt wären? Diese Frage blieb – nicht zuletzt da Steuern nicht unendlich erhoben werden können – ungeklärt, lässt sich aber verbinden mit dem Gegenstück zur Konditionalität: „Integration durch Finanzierung“.

Der pandemiebedingte Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) kann als Beispiel gelten, wie „Integration durch Finanzierung“ funktionieren könne, argumentierte *Ruth Weber*. Daran knüpfte auch der im September 2024 vorgelegte Draghi-Bericht an. Allerdings mangele es der EU bisher noch an der vollständigen Kompetenz, Kredite aufzunehmen. Bisher ist die EU einerseits auf Eigenmittel sowie andererseits auf die Beitragsfinanzierung der Mitgliedstaaten angewiesen.

Die finanziellen Möglichkeiten der EU wurden durch NGEU nachhaltig verändert:

Zwar führt die Kommission bereits seit 40 Jahren Darlehensprogramme durch, hielt sich dabei aber bisher streng an eine Verknüpfung von Anleihegeschäft und Auszahlung. So erhielten Mitgliedstaaten rückzahlbare Finanzmittel, die mit festen Rückzahlungsfristen und festgelegten Kosten verbunden waren. Mit NGEU entschied man sich für eine neue und „diversifizierte Finanzierungsstrategie“,¹² bei der Zeitplan, Volumen und Fälligkeit der Anleihetransaktionen unabhängig vom Zeitpunkt der Auszahlung sind. Diese diversifizierte Finanzierungsstrategie ist im Dezember 2022 von den gesetzgebenden Organen zur standardmäßigen Methode für die Mittelaufnahme der EU geworden.¹³ Hier besteht perspektivisch Potenzial, weitere Politikbereiche (Energie, Verteidigung) auf Grundlage der diversifizierten Finanzierungsstrategie zu unterfüttern.

„Integration durch Finanzierung“ könnte in diesem Sinne „Integration durch Recht“ ergänzen oder gar ersetzen. Dies wäre auch denkbar mit Blick auf Rechtsstaatlichkeit und Wertepolitik, würde aber den Konditionalitätsansatz verstärken und das Prinzip gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten („mutual trust“) aushöhlen. Ein Kompromiss könnte – auch im Bereich der Rechtsstaatlichkeit – statt eines sanktionsorientierten Ansatzes der Zurückhaltung von Geldern die ausdrückliche Förderung von rechtsstaatlichen Projekten sein – ähnlich wie die aktive Förderung von grüner Technologie und Digitalisierung durch NGEU. Doch wo liegen die Grenzen der Kreditaufnahme und des kreativen Umgangs mit Rechtsinstrumenten zur Schaffung von finanziellen Quellen? Und warum erlauben wir uns überhaupt die Verlagerung der Kreditfinanzierung in die Zukunft? Diese legiti-

12 Europäischer Rechnungshof: NGEU-Schuldenmanagement bei der Kommission – Ermutigender Start, aber weitere Angleichung an bewährte Verfahren erforderlich, Sonderbericht, 16/2023, S. 9.

13 Verordnung (EU, Euratom) 2022/2434 im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 319, 13.12.2022; ersetzt durch Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2024 über die Haushaltssordnung für den Gesamthaushaltspol der Union (Neufassung), in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 26.9.2024.

matorischen Fragen blieben bei den Gedankenspielen um eine „Integration durch Finanzierung“ unbeantwortet.

Ausblick: Integration durch eine rechtlich fundierte Finanzierungsarchitektur

In den multiplen Krisen der vergangenen 15 Jahre hat sich das Recht der EU als robust erwiesen. Dennoch stellen sich mit Blick auf dessen Tragfähigkeit viele drängende Fragen.

„Integration durch Recht“, im Sinne einer Fortentwicklung der Rechtsgemeinschaft durch Rechtsprechung, ist aktuell besonders im Bereich der gemeinsamen Werte umstritten. Ob dies ein wirksamer Weg sein kann, um demokratische Rückschritte unter Nutzung von Rechtsinstrumenten zu verhindern, darf bezweifelt werden, solange eine entsprechende Judizialisierung der Werte nicht auch durch eine gesellschaftlich breite Zustimmung getragen wird. Diese wiederum bedarf einer politischen und rechtlichen Kultur der EU, wie sie im Rechtsstaatsdialog in ersten Ansätzen entwickelt wird.

Die Verflechtung der Rechtssysteme in der EU ist durch Regulierung weit vorangeschritten, weshalb eine Integration des Rechts klar konstatiert werden kann. Diese Entwicklung wird ebenfalls kritisch begleitet, da die weiterhin umfassende Regulierung auf europäischer Ebene die Lebenswelt der Bürger:innen empfindlich berührt.

Eine entscheidende Rolle bei allen „Integration durch ...“-Formaten wird weiterhin die Legitimation durch die Mitgliedstaaten spielen, auf die das „Regieren durch Regierungen“ auf EU-Ebene trotz supranationaler Strukturen und Institutionen essenziell angewiesen bleibt. Dies gilt auch für die mit NGEU eingeführte „Integration durch Finanzierung“, die bei der Pandemiebewältigung insbesondere die wirtschaftliche Förderung von nachhaltigen Technologien zur Klimaneutralität und Digitalisierung anstrebt und im europäischen Diskurs zur Bewältigung politischer Herausforderungen zunehmend an Bedeutung gewinnt.

