

# *integration*

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

**iep** Institut für  
Europäische Politik

**Eine (un-)aufhaltsame Bedrohung?  
Rechtspopulistische Regierungen und  
intergouvernementale Entscheidungsprozesse  
in der Europäischen Union**  
Alexander Schilin-König

**Die sicherheitspolitische Kooperation der  
„dritten Ebene“ – bilaterale sicherheits- und  
verteidigungspolitische Abkommen und  
ihre Bedeutung für die europäische  
Sicherheitsarchitektur**  
Daniel Göler

**Eine geoökonomische Wende in der  
Handelspolitik? Die Ausgleichszölle der  
Europäischen Union auf batterieelektrische  
Fahrzeuge aus China**  
Joachim Schild

**Jenseits des Bezahlens – der digitale Euro als  
politisches Projekt**  
Joachim Wuermeling

**Literatur: Die Bundesrepublik als freundlicher Riese  
in der europäischen Zusammenarbeit**

**Tagungen: Wenn nicht jetzt, wann dann –  
europäische Handlungsfähigkeit stärken**

**4** 2025  
48. Jahrgang 2025  
ISSN 0720-5120



**Nomos**

**Inlibra**

# integration

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

48. Jahrgang 2025

4/25

## INHALT

### AUFSÄTZE

*Alexander Schilin-König*

**Eine (un-)aufhaltsame Bedrohung? Rechtspopulistische Regierungen und intergouvernementale Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union .....** 266

*Daniel Göler*

**Die sicherheitspolitische Kooperation der „dritten Ebene“ – bilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Abkommen und ihre Bedeutung für die europäische Sicherheitsarchitektur .....** 282

*Joachim Schild*

**Eine geoökonomische Wende in der Handelspolitik? Die Ausgleichszölle der Europäischen Union auf batterieelektrische Fahrzeuge aus China .....** 299

### FORUM

*Joachim Wuermeling*

**Jenseits des Bezahlens – der digitale Euro als politisches Projekt .....** 313

### LITERATUR

*Robin de Bruin*

**Die Bundesrepublik als freundlicher Riese in der europäischen Zusammenarbeit .....** 325

### TAGUNGEN

*Sabine Hoscislawski und Lilian Krüger*

**Wenn nicht jetzt, wann dann – europäische Handlungsfähigkeit stärken .....** 331

# *integration*

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

## **Herausbergremium**

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

## **Geschäftsführende Redaktion**

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

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

**Schriftleitung:**

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

**Einsendungen bitte an:**

Institut für Europäische Politik  
Bundesallee 23  
10717 Berlin  
E-Mail: [integration@nomos-journals.de](mailto:integration@nomos-journals.de)  
[www.integration.nomos.de](http://www.integration.nomos.de)

**Manuskripte und andere Einsendungen:**

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

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

**Urheber- und Verlagsrechte:**

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

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

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

**Anzeigen:**

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

**Verlag und Gesamtverantwortung für Druck und**

**Herstellung:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestr. 3-5  
76530 Baden-Baden  
Telefon: 07221/2104-0  
Telefax: 07221/2104-899  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Geschäftsführer: Thomas Gottlöber  
HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau  
IBAN DE05662500300005002266  
(BIC SOLADES1BAD)

**Erscheinungsweise:**

vierteljährlich

**Preise:**

Individualekund: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  
E-Mail: [service@nomos.de](mailto:service@nomos.de)

**Kündigung:**

Abbestellungen mit einer Frist von sechs Wochen zum Kalenderjahresende.

**Adressenänderungen:**

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

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

**Hinweise für Autor:innen:**

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

**Abstracts:**

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

*integration* wird vom Auswärtigen Amt gefördert.



Co-funded by  
the European Union

Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

© Institut für Europäische Politik, 2025 ISSN 0720-5120

# Eine (un-)aufhaltsame Bedrohung? Rechtspopulistische Regierungen und intergouvernementale Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union

Alexander Schilin-König\*

*Right-wing populist governments have become a common reality in the member states of the European Union (EU). This article aims to deepen our understanding on the systemic challenges they pose on intergovernmental decision-making and identify counterstrategies. Reflecting on anti-elitism and sovereignty, it points to the incentives that drive right-wing populist governments in undermining consensus-building practices in the European Council and the Council. Yet, conformist governments are not helpless. This article outlines deliberative and confrontational counterstrategies and studies two cases in which conformist governments employed them successfully to reach significant decisions despite populist veto threats: the rule of law conditionality mechanism and the Ukraine Facility.*

Die Europäische Union (EU) ist zunehmend mit rechtspopulistischen Regierungen in ihren Mitgliedstaaten konfrontiert. Sie vereinen die Vorstellung eines *puren Volkswillens*, der gegen die niederen Absichten einer Elite durchgesetzt werden muss mit dem Streben nach einer ethnischen Homogenität (Nativismus) und dem starken Glauben an Ordnung (Autoritarismus).<sup>1</sup> Seit 2006 führt die Partei „slovenská sociálna demokracia“ (SMER-SSD) mit wenigen Unterbrechungen die nationale Regierung der Slowakei an. Während sie lediglich als populistisch eingestuft wird,<sup>2</sup> vertritt sie auch nationalistische Haltungen. In Ungarn (seit 2010) konnte sich die erste Regierung unter der Führung einer rechtspopulistischen Partei dauerhaft etablieren. Auch in Polen (2015–2023) und Österreich (2017–2019) bildeten sich zwischenzeitlich rechtspopulistische Regierungen. In Tschechien führte die rechtspopulistische Partei von Andrej Babiš die nationale Regierung zwischen 2017 und 2021 an. Nach ihrem Erfolg bei den Parlamentswahlen im Jahr 2025 wird erwartet, dass sie die kommende Regierung wieder anführen wird. In Italien regiert seit 2022 ein rechtspopulistisches Bündnis unter der Führung der „Fratelli d'Italia“. Aktuell führen außerdem in Belgien, Finnland und geschäftsführend in den Niederlanden rechtspopulistische Parteien die nationalen Regierungen an.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Implikationen des Aufstiegs rechtspopulistischer Regierungen für Entscheidungsprozesse im Europäischen Rat und dem Rat der EU steht noch am Anfang. Jüngste Studien deuten darauf hin, dass rechtspopulistische Regierungen eine systematische Bedrohung für die Entscheidungsfähigkeit der EU darstel-

---

\* Dr. Alexander Schilin-König, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim.

1 Cas Mudde: *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge 2007, S. 23–24.

2 Matthijs Rooduijn et al.: *The PopuList. Country Report Slovakia*, abrufbar unter: <https://popu-list.org/wp-content/uploads/2023/09/Slovakia.pdf> (letzter Zugriff: 20.10.2025).

len.<sup>3</sup> Im Kontext der nahezu pausenlosen Abfolge von teilweise existenziellen Krisen seit 2010 ist die EU immer abhängiger von intergouvernementalen Entscheidungsprozessen und ihrer Fähigkeit, die kollektive Macht der Mitgliedstaaten in Konsensentscheidungen zu mobilisieren.<sup>4</sup> Häufig sind rechtspopulistische Regierungen jedoch gar nicht an europäischen Lösungen interessiert. Stattdessen manipulieren sie konsensorientierte Entscheidungsprozesse in der EU durch die gezielte Anwendung disruptiver Verhaltensweisen.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund leistet dieser Aufsatz zwei Beiträge. Zunächst arbeitet er heraus, worin genau die Bedrohung besteht, die rechtspopulistische Regierungen für Entscheidungsprozesse innerhalb des Europäischen Rats und des Rats darstellen. Hierzu werden Befunde über die Funktionsweise der beiden Institutionen den ideologischen Grundlagen des Rechtspopulismus gegenübergestellt. Darüber hinaus beleuchtet dieser Artikel, ob und wie sich dem disruptiven Verhalten von rechtspopulistischen Regierungen in intergouvernementalen Verhandlungen widersetzt wird. Die bestehende Literatur fokussiert sich vor allem auf die Anstrengungen der EU, die autokratischen Tendenzen rechtspopulistischer Regierungen einzudämmen.<sup>6</sup> Hingegen gibt es kaum Befunde zu den Strategien, mit denen rechtspopulistische Blockaden in intergouvernementalen Verhandlungen aufgelöst und so die Funktionsfähigkeit konsensorientierter Entscheidungsprozesse innerhalb der EU bewahrt werden können. Um diese Forschungslücke zu adressieren, definiert der vorliegende Text zunächst deliberative und konfrontative Gegenstrategien. Daraufhin werden exemplarisch die Verhandlungen zu zwei Gesetzesinitiativen analysiert, in denen es den übrigen Mitgliedstaaten gelungen ist, durch diese Gegenstrategien Blockadedrohungen rechtspopulistischer Regierungen auszuräumen und so wegweisende Beschlüsse herbeizuführen: die Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität für den Zugang zu EU-Geldern<sup>7</sup> und die Einrichtung der Ukraine-Fazilität.<sup>8</sup>

## Rechtspopulistische Regierungen als systematische Bedrohung für konsensorientierte Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union

Das folgende Kapitel reflektiert die Motivationen und Techniken rechtspopulistischer Regierungen, konsensorientierte Entscheidungsprozesse in der EU zu unterlaufen. Unter Rückgriff auf den neuen Intergouvernementalismus werden zunächst die Praktiken und Normen dargelegt, die der Konsensorientierung im Europäischen Rat und dem Rat

- 3 Dermot Hodson/Uwe Puetter: The European Union in disequilibrium: new intergovernmentalism, postfunctionalism and integration theory in the post-Maastricht period, in: *Journal of European Public Policy* 8/2019, S. 1153–1171, hier S. 1163–1167; Ana E. Juncos/Karolina Pomorska: Contesting procedural norms: the impact of politicisation on European foreign policy cooperation, in: *European Security* 3/2021, S. 367–384; Natascha Zaun/Ariadna Ripoll Servent: Perpetuating Crisis as a Supply Strategy: The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking on Refugee Distribution, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2023, S. 653–672.
- 4 Dermot Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism 10 Years On, in: *Journal of Common Market Studies* S1/2025, S. 31–51; Luuk van Middelaar: *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle 2019.
- 5 Zaun/Ripoll Servent: *The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking*, 2023.
- 6 R. Daniel Kelemen: Will the European Union escape its autocracy trap?, in: *Journal of European Public Policy* 2/2025, S. 341–364; Kim Lane Scheppele/John Morijn: Money for nothing? EU institutions' uneven record of freezing EU funds to enforce EU values, in: *Journal of European Public Policy* 2/2025, S. 474–497.
- 7 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union vom 16. Dezember 2020, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 433 I, 22.12.2020, S. 1–10.
- 8 Verordnung (EU) 2024/792 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine vom 29. Februar 2024, in: *Amtsblatt der EU*, Reihe L, 29.2.2024, S. 1–47.

zugrunde liegen. Im zweiten Schritt wird dann aufgezeigt, wie diese Entscheidungsbedingungen den ideologischen Motivationen rechtspopulistischer Regierungen widersprechen und in welchen disruptiven Verhaltensweisen sich dieser Widerspruch niederschlägt.

### *Praktiken und Normen der Konsensorientierung im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union*

Im liberalen Intergovernmentalismus werden Mitgliedstaaten als harte Vertreter ihrer jeweils in nationalen Kontexten gebildeten Interessen konzeptualisiert.<sup>9</sup> Ihr tatsächliches Abstimmungsverhalten im Rat der EU zeichnet sich allerdings durch eine starke Konsensorientierung aus.<sup>10</sup> Dies gilt nicht nur für jene Politikbereiche, in denen es zur Verabschiedung gemeinsamer Beschlüsse einer Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten bedarf. Auch in der zunehmenden Anzahl an Politikbereichen, in denen es formell möglich ist, Verordnungen oder Richtlinien mit einer qualifizierten Mehrheit zu verabschieden, wurden zwischen 2015 und 2024 im Durchschnitt 83,62 Prozent der Entscheidungen im Rat ohne Gegenstimme beschlossen.<sup>11</sup> Die Gipfel des Europäischen Rats leisten in Prozessen der Konsensfindung einen entscheidenden Beitrag. Insbesondere im Kontext von Krisen üben die Staats- und Regierungschef:innen ihre Lenkungs- und Kontrollfunktion gegenüber dem Rat und der Europäischen Kommission eng aus und engagieren sich auch in der konkreten Arbeit an Gesetzestexten, die eigentlich den anderen beiden Institutionen vorbehalten ist.<sup>12</sup>

Zur Unterstützung der systematischen Erzeugung von Konsensentscheidungen haben sich deliberative Praktiken der intergouvernementalen Entscheidungsfindung entwickelt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten stehen durch ihre Vertretungen und regelmäßige Treffen in den verschiedenen Ratsformationen im ständigen Austausch. Delegierte bemühen sich, frühzeitig zu gemeinsamen Problemanalysen zu kommen und entsprechende Maßnahmen abzuleiten. Die in ihren Konsultationen gewonnenen Perspektiven speisen sie in den Willensbildungsprozess ihrer jeweiligen Regierungsapparate ein, sodass ein Wechselspiel aus Verhandlungen auf europäischer Ebene und den nationalen Ebenen entsteht.<sup>13</sup> In beiden Institutionen werden Deliberationsprozesse durch informelle Arbeitsformate unterstützt. So können z. B. während der Arbeitssitzung gemeinsam eingenommene Mahlzeiten den formellen Rahmen auflockern.<sup>14</sup>

Auch prozedurale Normen tragen zu der ständigen Herbeiführung von Konsensentscheidungen bei. Sie bestimmen, welches Verhalten unter Regierungsvertreter:innen als

9 Andrew Moravcsik/Frank Schimmelfennig: Liberal Intergovernmentalism, in: Antje Wiener/Tanja A. Börzel/Thomas Risse (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford 2019, S. 64–84.

10 Stéphanie Novak/Olivier Rozenberg/Selma Bendjaballah: Enduring consensus: why the EU legislative process stays the same, in: *Journal of European Integration* 4/2021, S. 475–493.

11 Berechnung des Autors auf Basis von Paul Bochtler et al.: *EU Council Monitor. The use of qualified majority voting in the EU Council (2010–2023)*, 19.4.2024, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-council-monitor> (letzter Zugriff: 20.10.2025).

12 Hodson/Puetter: *The New Intergovernmentalism*, 2025, S. 3–4.

13 Robert Csehi/Uwe Puetter: Who determined what governments really wanted? Preference formation and the euro crisis, in: *West European Politics* 3/2021, S. 463–484; Heidi Maurer/Nicholas Wright: Still Governing in the Shadows? Member States and the Political and Security Committee in the Post-Lisbon EU Foreign Policy Architecture, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2021, S. 856–872.

14 Uwe Puetter: *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford 2014, S. 156–164.

angemessen wahrgenommen wird.<sup>15</sup> Insbesondere wird eine konstruktive und lösungsorientierte Herangehensweise an gemeinsame Problemstellungen erwartet. Regierungsvertreter:innen sind dazu angehalten, ihre Positionen mit inhaltlichen Argumenten zu rechtfertigen und direkt auf die Aussagen ihrer Kolleg:innen einzugehen, statt vorbereitete Statements vorzulesen.<sup>16</sup> Rote Linien dürfen nur gezogen werden, wenn essenzielle und längerfristige Interessen des eigenen Landes bedroht sind.<sup>17</sup> Außerdem erwarten Regierungsvertreter:innen voneinander, dass während der Sitzung ausgetragene Konflikte nicht nach außen kommuniziert werden. Diese Diskretion ermöglicht es ihnen, sich von den Zwängen der öffentlichen Selbstdarstellung zu befreien und offen über verschiedene Lösungsansätze nachzudenken.<sup>18</sup>

Für die Entwicklung einer solchen Konsenskultur gibt es in der Literatur mehrere Erklärungen. Stéphanie Novak<sup>19</sup> argumentiert, dass nationale Regierungen kein rationales Interesse daran haben, öffentlich sichtbaren Widerstand gegen erfolgreich verabschiedete EU-Beschlüsse zu leisten. Zum einen würden sie sich hierdurch als Verlierer einer Verhandlung darstellen und sich der Kritik ihrer nationalen Wählerschaft aussetzen. Zum anderen würden sie die Unterstützer:innen der jeweiligen Beschlüsse brüskieren, was ihre Chancen auf Zugeständnisse bei zukünftigen Verhandlungen mindert. Vertreter:innen des neuen Intergouvernementalismus verweisen auf die dezentralen Regierungsstrukturen der EU. Selbst wenn Beschlüsse formal per Mehrheit getroffen werden, hängt ihre konsistente und effektive Umsetzung von nationalen Strukturen und Akteuren in jedem einzelnen Mitgliedstaat ab.<sup>20</sup> Aus konstruktivistischer Perspektive werden die mit der Konsensbildung assoziierten Normen in Sozialisierungsprozessen adaptiert. Vor allem jene Regierungsvertreter:innen, die häufig in Brüssel sind, lernen in der regelmäßigen Interaktion schnell, welches Verhalten von ihren Kolleg:innen erwartet wird.

### *Motivationen und Techniken disruptiver Verhaltensweisen durch rechtspopulistische Regierungen*

In der wissenschaftlichen Debatte wird der Begriff „Populismus“ als politische Strategie,<sup>21</sup> politischer Stil,<sup>22</sup> Diskurs<sup>23</sup> oder Ideologie<sup>24</sup> definiert. All diese Ansätze eint die

15 Anna Michalski/August Danielson: Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crises, in: Journal of Common Market Studies 2/2020, S. 328–344.

16 Alexander Schilin: Only If You Play by the Norms! Insider Norms and Outsider Involvement in Eurogroup and Eurogroup Working Group Interaction During the Sovereign Debt Crisis, in: Journal of Common Market Studies 1/2024, S. 108–126, hier S. 114.

17 Michalski/Danielson: Overcoming Dissent, 2020, S. 341.

18 Maarten Hillebrandt/Stéphanie Novak: 'Integration without transparency'? Reliance on the space to think in the European Council and Council, in: Journal of European Integration 5/2016, S. 527–540.

19 Stéphanie Novak: The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union, in: Journal of Common Market Studies 6/2013, S. 1091–1107.

20 Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: Journal of Common Market Studies 4/2015, S. 703–722, hier S. 712.

21 Kurt Weyland: Populism: A Political-Strategic Approach, in: Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Populism, Oxford 2017, S. 48–72.

22 Benjamin Moffitt/Simon Tormey: Rethinking Populism: Politics, Mediatization and Political Style, in: Political Studies 2/2014, S. 381–397.

23 Ernesto Laclau: On Populist Reason, London/New York 2005.

24 Cas Mudde: The Populist Zeitgeist, in: Government and Opposition 4/2004, S. 541–563.



Fokussierung auf den Begriff des „Volkes“ (lat. *populus*).<sup>25</sup> Dieser Begriff kann durch zahlreiche Zuschreibungen mit Bedeutung gefüllt werden.<sup>26</sup> Je nach Kontext beschreibt er eine fiktive Gemeinschaft, welche sich durch die Zugehörigkeit ihrer Mitglieder zu einer Nation, Ethnie oder sozialen Klasse definiert. Diese Gemeinschaft wird als moralisch überlegen gegenüber der herrschenden Elite dargestellt. Führende Personen in Medien, Politik und Wirtschaft werden als abgehoben, arrogant oder gar korrupt beschrieben.<sup>27</sup> Der Gegensatz zwischen dem „guten Volk“ und der „bösen Elite“ prägt das populistische Weltbild.<sup>28</sup>

Im Rechtspopulismus wird das populistische Weltbild in eine rechte Ideologie eingebettet. Die rechte Form des Populismus wird häufig mit Nativismus und Autoritarismus in Verbindung gebracht.<sup>29</sup> Hinsichtlich des hier diskutierten Verhaltens von rechtspopulistischen Regierungen in der EU ist vor allem der starke Fokus auf das Prinzip der nationalen Souveränität relevant.<sup>30</sup> Rechte Akteur:innen verstehen den Nationalstaat und dessen Repräsentant:innen als die einzig legitimen Akteure in der internationalen Politik. Die EU hingegen wird als autoritäres Projekt einer fremden Elite dargestellt, welches sich fundamental gegen das Prinzip der Volkssouveränität wendet.<sup>31</sup> Auf dieser Überzeugung aufbauend lehnen rechte Akteur:innen den Vorrang von europäischem gegenüber nationalem Recht ab.<sup>32</sup> Außerdem fordern sie den Rücktransfer von bestimmten Gesetzgebungskompetenzen auf die nationale Ebene.<sup>33</sup>

Die anti-elitären Vorstellungen gepaart mit dem starken Fokus auf nationale Souveränität geben rechtspopulistischen Regierungen einen starken Anreiz, sich bei intergouvernementalen Verhandlungen in der EU disruptiv zu verhalten. Konkret unterlaufen sie Normen, Kompromisse und politische Lösungen.<sup>34</sup> Rechtspopulistische Akteur:innen neigen zu einer systematischen Kontestation von prozeduralen Normen.<sup>35</sup> Durch den gezielten Verstoß gegen etablierte Verhaltensweisen können sie ihre Abneigung gegenüber der EU als elitärem Projekt unterstreichen und so die Anerkennung ihrer Wählerschaft gewinnen. So schrecken rechtspopulistische Regierungen auch bei kleinsten Meinungsverschiedenheiten nicht davor zurück, mit einer Blockade der gesamten Verhandlungen zu drohen.<sup>36</sup> Außerdem verweisen sie zur Rechtfertigung ihrer politischen Positionen oft direkt auf nationale Interessen statt auf inhaltliche Argumente.<sup>37</sup>

25 Matthijs Rooduijn: The Nucleus of Populism: In Search of the Lowest Common Denominator, in: *Government and Opposition* 4/2014, S. 573–599.

26 Paul Taggart: *Populism*, Buckingham 2000, S. 4.

27 Cas Mudde: *Populism: An Ideational Approach*, in: Kaltwasser et al. (Hrsg.): *Handbook of Populism*, 2017, S. 27–47, hier S. 33.

28 Rooduijn: *The Nucleus of Populism*, 2014.

29 Mudde: *Populist radical right parties in Europe*, 2007.

30 Sergio Fabbrini/Tiziano Zgaga: Right-Wing Sovereignism in the European Union: Definition, Features and Implications, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2024, S. 341–359.

31 Robert Csehi/Edit Zgut: 'We won't let Brussels dictate us': Eurosceptic populism in Hungary and Poland, in: *European Politics and Society* 1/2021, S. 53–68.

32 Fabbrini/Zgaga: *Right-Wing Sovereignism*, 2024, S. 345–347.

33 Ebenda, S. 347–348.

34 Zaun/Ripoll Servent: *The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking*, 2023.

35 Juncos/Pomorska: *Contesting procedural norms*, 2021.

36 Ana E. Juncos/Karolina Pomorska: *Populists in the Shadow of Unanimity: Contestation of EU Foreign and Security Policy*, in: *Politics and Governance* 2024, S. 1–15, hier S. 7.

37 Ebenda, S. 8.

Des Weiteren unterlaufen rechtspopulistische Regierungen systematisch die Bildung von Kompromissen. Konsensentscheidungen setzen voraus, dass Mitgliedstaaten teilweise ihre eigenen Interessen zurückstellen und so den Weg für gemeinsame Entscheidungen ebnen. Für rechtspopulistische Regierungen käme die Beteiligung an diesen Praktiken jedoch einem Verrat am Volkswillen gleich. Dementsprechend neigen rechtspopulistische Regierungen dazu, auf Maximalpositionen zu beharren.<sup>38</sup> Während dieses Verhalten auch andere Regierungen zeigen, um politische Zugeständnisse zu generieren, geht es Rechtspopulist:innen um die ideologische Glaubwürdigkeit, die aus der Ablehnung selbst resultiert.<sup>39</sup> So lässt sich in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beobachten, dass die ungarische Regierung Beschlussvorlagen unabhängig von ihrem Inhalt zunächst ablehnt.<sup>40</sup>

Zuletzt stellen sich rechtspopulistische Regierungen systematisch gegen schon bestehende Lösungen.<sup>41</sup> Dieses Verhalten folgt aus ihrem begrenzten Interesse an der schnellen Generierung und konsistenten Umsetzung von effektiven Maßnahmen. Populistische Narrative zeigen vor allem in Krisenzeiten eine mobilisierende Wirkung, da jene mit einer erhöhten Offenheit gegenüber systemkritischen Perspektiven einhergehen.<sup>42</sup> Eine Unfähigkeit etablierter Institutionen, bestehende Entscheidungen umzusetzen, kann Krisen verlängern und so rechtspopulistische Parteien stärken.<sup>43</sup> Rechtspopulistische Regierungen sehen deswegen nur selten einen Nutzen darin, die EU-Institutionen schnell mit den Befugnissen und Mitteln auszustatten, die sie zur effektiven Adressierung einer akuten Krise benötigen. Stattdessen verzögern sie EU-Beschlüsse durch willkürliche Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) oder verweigern ihre Umsetzung auf nationaler Ebene.<sup>44</sup>

Die Entscheidung, ob und inwiefern rechtspopulistische Regierungen konsensorientierte Entscheidungsprozesse in der EU unterlaufen, resultiert typischerweise aus einer Kosten-Nutzen-Abwägung.<sup>45</sup> Rechtspopulistische Regierungen generieren ihre Wählerstimmen aus der erfolgreichen Mobilisierung von anti-elitären, nationalistischen und euroskeptischen Stimmungen. Insbesondere Vorhaben innerhalb der Kernkompetenzen eines Nationalstaates, wie z. B. der Migrations-, Verteidigungs- oder Währungspolitik,<sup>46</sup> werden häufig vor dem Hintergrund einer exklusiv-nationalen Identität diskutiert und lassen sich deswegen leicht für eine Mobilisierung rechtspopulistischer Wählergruppen nutzen.<sup>47</sup> Gleichzeitig müssen sie auch die möglichen Kosten des Scheiterns einer Einigung auf EU-Ebene in Betracht ziehen. Eine Blockadehaltung ist nur möglich, wenn sie von dem

38 Zaun/Ripoll Servent: The Role of (Nativist) Populist Governments in EU Policymaking, 2023.

39 Ariadna Ripoll Servent/Natascha Zaun: Under Which Conditions Do Populist Governments Use Unpolitics in EU Decision-Making, in: Politics and Governance 2024, S. 1–9.

40 Ákos Holányi: Unpolitics, domestic pressures, or else? The opposition of Visegrád Group countries to the EU's Pact on Migration and Asylum, in: Journal of European Integration, 19.6.2025 (online first), S. 1–22, hier S. 17.

41 Zaun/Ripoll Servent: Populist Governments in EU Policymaking, 2023, S. 657.

42 Benjamin Moffitt: How to Perform Crisis: A Model for Understanding the Key Role of Crisis in Contemporary Populism, in: Government and Opposition 2/2015, S. 189–217.

43 Hodson/Puetter: The European Union in disequilibrium, 2019.

44 Carlos Closa/Gisela Hernández: Defining and Operationalising Defiant Non-Compliance in the EU: The Rule of Law Case, in: Journal of Common Market Studies 3/2025, S. 964–986.

45 Ripoll Servent/Zaun: Under Which Conditions Do Populist Governments Use Unpolitics?, 2024.

46 Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs: More integration, less federation: the European integration of core state powers, in: Journal of European Public Policy 1/2016, S. 42–59.

47 Frank Schimmelfennig: Politicisation management in the European Union, in: Journal of European Public Policy 3/2020, S. 342–361.

jeweils adressierten Problem kaum betroffen sind oder es durch nationale Maßnahmen ebenfalls zufriedenstellend lösen können. Rechtspopulistische Regierungen verhalten sich also vor allem in jenen Verhandlungen mit einem hohem Mobilisierungspotenzial und einem niedrigen politischen Risiko disruptiv.<sup>48</sup>

Die disruptiven Verhaltensweisen rechtspopulistischer Regierungen stellen eine systematische Bedrohung für die konsensorientierte Entscheidungsfindung innerhalb der EU dar. Grundsätzlich ist das Auftreten einzelner Mitgliedstaaten als ständige Veto-Mächte innerhalb der EU kein neues Phänomen. Mit der sogenannten Politik des leeren Stuhls blockierte Frankreich zwischen Juli 1965 und Januar 1966 jegliche Entscheidungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Das Vereinigte Königreich verhielt sich während seiner Mitgliedschaft immer wieder unkooperativ, um Rabatte bei den Beiträgen zum EU-Budget oder Ausnahmen bei Transfers politischer Kompetenzen zu erhalten. Die neue Qualität der Bedrohung, die von rechtspopulistischen Regierungen ausgeht, liegt in ihrer Motivation. Ihr disruptives Verhalten beruht auf anti-elitären und souveränitätsbetonten Ideen, welche den konsensorientierten Normen und Praktiken grundsätzlich zuwiderlaufen. Anders als bei den historischen Beispielen verfolgen die rechtspopulistischen Regierungen also nicht unbedingt politische Ziele,<sup>49</sup> was die Antizipation und Bekämpfung ihrer Blockaden wesentlich erschwert.

### **Strategien gegen disruptive Verhaltensweisen rechtspopulistischer Regierungen: Zwei Fallstudien**

Im Folgenden werden zwei Fälle analysiert, in denen rechtspopulistische Regierungen versucht haben, intergouvernementale Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu unterminieren. Beide Male haben es die übrigen Regierungen dennoch geschafft, die entsprechenden Gesetzesvorlagen zu verabschieden. Es sollen Einsichten gewonnen werden, mit welchen Strategien sich die übrigen Regierungen effektiv gegen disruptives Verhalten rechtspopulistischer Regierungen widersetzen können. Vor der Analyse werden zunächst zwei Idealtypen von Gegenstrategien herausgearbeitet. Die beiden Fallstudien zeigen jeweils eine der beiden Strategietypen in Aktion. In den Verhandlungen zur Rechtsstaatskonditionalität für den Zugang zu EU-Geldern gelang es, die Blockadedrohungen von Polen und Ungarn im Rahmen einer deliberativ-depolitisierenden Strategie durch inhaltliche Zugeständnisse aufzulösen. In den Verhandlungen zur Ukraine-Fazilität wurde zunächst versucht, die Blockadehaltung der ungarischen Regierung durch die Freigabe von eingefrorenen EU-Geldern zu beenden. Nachdem dies scheiterte, wechselten die übrigen Regierungen zu konfrontativ-politisierenden Gegenstrategien.

Wenn rechtspopulistische Regierungen ein disruptives Verhalten zeigen, stehen die systemkonformen Regierungen vor der Herausforderung, dennoch gültige Beschlüsse herbeizuführen. Deliberativ-depolitisierende Strategien verfolgen das Ziel, den Konflikt im laufenden Verfahren zur Zufriedenheit aller Seiten beizulegen. Zunächst können die übrigen Regierungen signifikante Zugeständnisse machen und somit rechtspopulistischen Blockadehaltungen ihre inhaltliche Grundlage entziehen. Die Verhandlungen zum 2024

48 Ripoll Servent/Zaun: Under Which Conditions Do Populist Governments Use Unpolitics?, 2024.

49 Paul Taggart: Populism and 'unpolitics', in: Gregor Fitz/Jürgen Mackert/Bryan S. Turner (Hrsg.): Populism and the Crisis of Democracy: Concepts and Theory, Abingdon/New York 2019, S. 79–87.

verabschiedeten Asyl- und Migrationspakt zeigen außerdem, dass eine Sequenzierung des Entscheidungsprozesses, entweder durch eine Aufteilung von Gesetzespaketen in verschiedene Komponenten oder die Verzögerung der Umsetzung, hilfreich sein kann, um Blockaden aufzulösen.<sup>50</sup> Diese Gegenstrategien bergen allerdings das Risiko, dass die Politiken hinsichtlich ihrer Zielsetzung oder Effektivität ausgehöhlt werden. Streben die übrigen Regierungen die Verabschiedung einer schlagkräftigen Maßnahme an, können sie versuchen, die Kooperation der rechtspopulistischen Regierung auch durch Zugeständnisse in anderen Politiken zu erwerben. Wenn Themen häufig derart miteinander verbunden werden („issue linkages“), kann sie das allerdings berechenbar oder gar erpressbar machen. Um inhaltliche Zugeständnisse jeglicher Art zu vermeiden, können Entscheidungsprozesse in fachspezifische Arbeitsgruppen verlagert oder gar vollständig zu technokratischen Akteuren, wie z. B. der Europäischen Zentralbank, ausgelagert werden. Derartige Foren stehen weniger im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit und fördern eine Fokussierung auf fachliche Aspekte, was das Mobilisierungspotenzial der jeweiligen Politiken für euroskeptische Stimmungen enorm reduziert.<sup>51</sup>

Gleichzeitig können die übrigen Regierungen disruptiven Verhaltensweisen auch mit konfrontativ-politisierenden Strategien begegnen. Ist für die Verabschiedung einer Maßnahme lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat notwendig, können sie es grundsätzlich auf eine Abstimmung ankommen lassen. Die Erfahrungen aus der Migrations- und Asylkrise zeigen allerdings, dass rechtspopulistische Regierungen auch nach einer verlorenen Abstimmung im Rat zahlreiche Möglichkeiten haben, die Effektivität der beschlossenen Politiken zu untergraben.<sup>52</sup> Um die konsistente Umsetzung von EU-Beschlüssen zu gewährleisten, ist es daher häufig notwendig, die rechtspopulistischen Regierungen zu einer kooperativen Haltung zu bewegen. Die übrigen Regierungen können bspw. durch die öffentliche Benennung und Skandalisierung der disruptiven Verhaltensweisen Druck ausüben. Hierzu müssen sie öffentlich darstellen, dass die Verzögerung oder Verhinderung der jeweils verhandelten Maßnahmen einen signifikanten Nachteil für die EU-Bürger:innen nach sich zieht.<sup>53</sup> Des Weiteren können Abhängigkeitsverhältnisse ausgenutzt werden: Die übrigen Regierungen koordinieren sich in parallel laufenden Verhandlungen und legen sich auf ein Verhalten fest, das die politischen oder wirtschaftlichen Interessen der rechtspopulistischen Regierungen massiv bedroht. Falls der Ausschluss rechtspopulistischer Regierungen aus gemeinsamen Maßnahmen lediglich einen geringen Einfluss auf deren Effektivität hat, können Blockadehaltungen auch durch den strategischen Einsatz der verstärkten Zusammenarbeit oder intergouvernementaler Abkommen umgangen werden.<sup>54</sup>

50 Radu-Mihai Triculescu/Klaus H. Goetz/Leonce Röth: Synchronizing out of gridlock: how the Council of the EU reached agreement on the New Pact on Migration and Asylum, in: *Journal of European Integration*, 5.8.2025 (online first), S. 1–26.

51 Edoardo Bressanelli/Christel Koop/Christine Reh: EU Actors under pressure: politicisation and depoliticisation as strategic responses, in: *Journal of European Public Policy* 3/2020, S. 329–341, hier S. 335.

52 Jörg Monar: Justice and Home Affairs, in: *Journal of Common Market Studies* 51/2016, S. 134–149.

53 Schimmelfennig: Politicisation management in the EU, 2020, S. 350–353.

54 Fabian Zuleeg/Almut Möller/Janis A. Emmanouilidis: Confronting the permacrisis: Time for a supragovernmental avantgarde, European Policy Centre: Discussion Paper, 16.7.2024.

### *Zugeständnisse statt Konfrontation: Die Rechtsstaatskonditionalität für den Zugang zu EU-Geldern*

Im Dezember 2020 verabschiedete die EU die Rechtsstaatskonditionalität für den Zugang zu EU-Geldern, obwohl die rechtspopulistischen Regierungen von Polen und Ungarn mehrmals mit Blockaden gedroht hatten. Diese Einigung ermöglichte es, den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 und den Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie auf den Weg zu bringen. Schon in der regulären Verhandlung im Rat war der Mechanismus abgeschwächt worden. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission von 2018 hatte es sich noch zum Ziel gesetzt, jegliche Verstöße gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit mit einer Nicht-Auszahlung von EU-Geldern zu sanktionieren.<sup>55</sup> Der Werkzeugkasten zum Schutz des Rechtsstaats sollte so um ein finanzielles Instrument erweitert werden.<sup>56</sup> Gegen diese weite Auslegung des Mechanismus gab es jedoch juristische Bedenken.<sup>57</sup> Entsprechend bezog sich der Kompromissvorschlag der rumänischen Ratspräsidentschaft 2019 nur noch auf solche Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit, die einen direkten Einfluss auf die rechtmäßige Verwendung von EU-Geldern haben.<sup>58</sup> Dieser Vorschlag fand allerdings keine ausreichende Zustimmung unter den Mitgliedstaaten.

Die wesentlichen Blockadedrohungen sprachen die rechtspopulistischen Regierungen von Polen und Ungarn in der zweiten Jahreshälfte 2020 aus. Während sich die öffentliche Berichterstattung zur außerordentlichen Sitzung des Europäischen Rates im Juli 2020 vornehmlich auf die Diskussion über die im Wiederaufbaufonds zur Verfügung gestellten Kredit- und Zuschusszahlungen konzentrierte, sind die Vereinbarungen zur Rechtsstaatskonditionalität nicht weniger beachtlich. Wegen der Drohungen von Polen und Ungarn, den Wiederaufbaufonds und die Verabschiedung des MFR zu blockieren, konnten sich die Staats- und Regierungschef:innen lediglich auf die Einführung, nicht aber auf die Ausgestaltung einer Rechtsstaatskonditionalität einigen.<sup>59</sup> Die Diskussion wurde zurück in den Rat verwiesen, wo die zuständigen Minister:innen einen Kompromiss erarbeiten sollten.

Die Gesetzesvorlage, auf den sich Rat und Europäisches Parlament im November 2020 schließlich einigten, enthielt im Vergleich zum oben erwähnten Vorschlag der rumänischen Ratspräsidentschaft wesentliche Abschwächungen.<sup>60</sup> Ein wichtiges Zugeständnis an Polen und Ungarn war das Abrücken von jeglichen Automatismen im Sanktionsmechanismus. Stattdessen können nur auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat EU-Gelder eingefroren werden. Außerdem können betrof-

55 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM(2018) 324 final, 2.5.2018.

56 Ramona Coman: *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity. Actors, Tools and Challenges*, Cham 2022, S. 200–202.

57 Ebenda, S. 208–211.

58 Rat der Europäischen Union: Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027 – Progress report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the member states, 9499/1/19, 24.6.2019.

59 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, 21.7.2020.

60 Europäisches Parlament: Draft provisional agreement between European Parliament and Council on the rule of law, 5.11.2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEE/ES/BUDG/DV/2020/11-12/RuleofLaw-Draftconsolidatedtext\\_rev\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEE/ES/BUDG/DV/2020/11-12/RuleofLaw-Draftconsolidatedtext_rev_EN.pdf) (letzter Zugriff: 24.8.2025).

fene Länder den Abstimmungsprozess durch einen neu etablierten Notbremsenmechanismus wesentlich verzögern. Allerdings blieben die rechtspopulistischen Regierungen auch nach Vorlage dieses abgeschwächten Vorschlags bei ihrer Blockadehaltung.<sup>61</sup> Der Konflikt konnte erst nach weiteren Zugeständnissen auf der Sitzung des Europäischen Rates am 10. und 11. Dezember 2020 gelöst werden. Den Mitgliedstaaten wurde ein erhebliches Mitspracherecht bei der Entwicklung von Grundsätzen zur Anwendung der Rechtsstaatskonditionalität eingeräumt.<sup>62</sup> Durch diesen beispiellosen Eingriff in die Unabhängigkeit der Kommission in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“<sup>63</sup> erhielten rechtspopulistische Regierungen die Möglichkeit, den Mechanismus weiter abzuschwächen. Außerdem einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, die Umsetzung der Rechtsstaatskonditionalität bis zur Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit durch den EuGH auszusetzen. Expert:innen kritisierten, dass diese Einigung es den rechtspopulistischen Regierungen ermöglichte, noch eine wesentliche Summe an EU-Fördergeldern zu erhalten, bevor die Rechtsstaatskonditionalität gelten würde.<sup>64</sup>

Die deutsche Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 übernahm die Koordinierung der Gegenstrategien, um die Blockaden von Polen und Ungarn zu beenden. Sie musste hierbei zwischen verschiedenen Interessen vermitteln. Vor allem die südlichen Mitgliedstaaten pochten auf eine zügige Verabschiedung des Wiederaufbaufonds, da sie auf die Gelder zur Unterstützung ihrer heimischen Volkswirtschaft dringend angewiesen waren. Auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte wiederholt ihr Bestreben nach einer schnellen Einigung.<sup>65</sup> Die Blockadehaltung von Polen und Ungarn hatte allerdings das Potenzial, die Verabschiedung der wirtschaftlichen Hilfen weit über das Jahr 2020 hinaus zu verzögern. Vor diesem Hintergrund gab es die Befürchtung, dass die Rechtsstaatskonditionalität zugunsten einer schnellen Einigung zum Wiederaufbaufonds aufgegeben werden würde.<sup>66</sup>

Gleichzeitig hielt eine Koalition aus Belgien, den Niederlanden und den skandinavischen Mitgliedstaaten die Einführung der Rechtsstaatskonditionalität für unumgänglich. Der niederländische Ministerpräsident Mark Rutte betonte diese Haltung auf der Sitzung des Europäischen Rates im Juli 2020.<sup>67</sup> Im November 2020 versprach er in einer Rede vor der zweiten Kammer des niederländischen Parlaments, den Kompromiss zwischen Rat und Europäischem Parlament trotz der polnisch-ungarischen Vetodrohungen nicht

61 Georgi Gotev: Inconclusive video summit hashes over EU budget hurdle, vaccines, in: Euractiv, 20.11.2020.

62 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 22/20, 11.12.2020.

63 Christophe Hillion: Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law, in: Common Market Law Review 2/2021, S. 267–284.

64 Kim Lane Scheppele/Laurent Pech/Sébastien Platon: Compromising on the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law, 13.12.2020, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/> (letzter Zugriff: 25.9.2025).

65 Deutscher Bundestag: Kanzlerin will EU-Ratspräsidentschaft für Reformen nutzen, 18.6.2020, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2020/kw25-de-regierungserklaerung-700600> (letzter Zugriff: 24.8.2025).

66 Mehreen Khan/Sam Fleming/Guy Chazan: Bitter divisions over the rule of law haunt EU recovery fund talks, in: Financial Times, 3.7.2020.

67 Lili Bayer/Hans von der Burchard: Viktor Orbán: I don't know why Mark Rutte hates me and Hungary, in: Politico Europe, 19.7.2020.



wieder aufzuschnüren.<sup>68</sup> Die niederländische Regierung zog sogar öffentlich in Erwägung, Polen und Ungarn bei einer anhaltenden Blockadehaltung aus dem Wiederaufbaufonds auszuschließen. Sie konnte die Verzögerungen der Hilfszahlungen, welche sich durch die rechtliche Realisierung des angedrohten Ausschlusses ergeben hätten, in Kauf nehmen, da sie nicht direkt auf die Hilfszahlungen aus dem Wiederaufbaufonds angewiesen war.<sup>69</sup> Auch die Kommission kündigte an, die rechtlichen Möglichkeiten für ein derartiges Vorgehen zu prüfen.<sup>70</sup> Diese Erwägungen wurden nach der Einigung des Europäischen Rats im Dezember 2020 obsolet.

### *Konfrontation nach Zugeständnissen: Die Ukraine-Fazilität*

Die Verhandlungen zur Ukraine-Fazilität stellen einen Wendepunkt im Umgang mit disruptiven Verhaltensweisen rechtspopulistischer Regierungen dar. Seit Beginn der vollständigen Invasion der Ukraine durch Russland am 24. Februar 2022 hat die EU zahlreiche Initiativen entwickelt, um die Ukraine politisch, militärisch und finanziell zu unterstützen. Hierbei sind die laufenden Verhandlungen zu einem EU-Beitritt der Ukraine,<sup>71</sup> die Bereitstellung von militärischer Ausrüstung<sup>72</sup> oder die Verabschiedung von insgesamt 19 Sanktionspaketen (Stand: Oktober 2025) hervorzuheben.<sup>73</sup> Zur Sicherstellung der finanziellen Unterstützung legte die Kommission im Juni 2023 einen Vorschlag zur Einrichtung der Ukraine-Fazilität vor.<sup>74</sup> Dieser sieht die Mobilisierung von 50 Milliarden Euro vor, die über die Jahre 2024 bis 2027 an die Ukraine ausgezahlt werden.<sup>75</sup> Durch diese Mittel wird der ukrainische Staatshaushalt bei der Bewältigung der erhöhten Kosten für Militär und Wiederaufbau unterstützt. Außerdem sollen private Investitionen angezogen und das Land bei der Bewältigung der für den EU-Beitritt notwendigen Reformen unterstützt werden. Rat und Europäisches Parlament erzielten am 6. Februar 2024 eine politische Einigung, sodass die Ukraine-Fazilität zum 1. März 2024 eingerichtet wurde.

Wie bei zahlreichen anderen Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine nahm die ungarische Regierung bei den Verhandlungen zur Ukraine-Fazilität zunächst eine Blockadehaltung ein. Zahlreiche Sanktionspakete hatten wegen Ungarn nur mit großen Verzöge-

68 Tweede Kamer: D66 vraagt naar blokkeren EU-begroting door Hongarije en Polen, 17.11.2020, abrufbar unter: [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/kamer\\_in\\_het\\_kort/d66-vraagt-naar-blokkere-n-eu-begroting-door](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/d66-vraagt-naar-blokkere-n-eu-begroting-door) (letzter Zugriff: 29.8.2025).

69 Jasper Krommendijk: Small states and coalition building *in extremis*: the Netherlands and the adoption of the Conditionality Regulation linking rule of law and the EU budget, in: *Journal of European Public Policy* 6/2025, S. 1545–1571, hier S. 1564.

70 Sam Fleming/Mehreen Khan: Brussels considers creating recovery fund without Hungary and Poland, in: *Financial Times*, 2.12.2020.

71 Europäische Kommission: Die Ukraine auf dem Weg in die EU, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession\\_de](https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_de) (letzter Zugriff: 25.8.2025).

72 Europäische Kommission: EU-Hilfe für die Ukraine, 11.9.2025, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine\\_de](https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_de) (letzter Zugriff: 25.9.2025).

73 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die Sanktionen der EU gegen Russland im Detail, 18.7.2025, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions-against-russia-explained/> (letzter Zugriff: 25.9.25).

74 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine, COM(2023) 338 final, 20.6.2023.

75 Europäische Kommission: Ukraine-Fazilität für Erholung, Wiederaufbau und Heranführung an die EU, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility\\_de](https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility_de) (letzter Zugriff: 25.8.2025).

rungen und Abstrichen verabschiedet werden können.<sup>76</sup> Auch die zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine notwendige Einstimmigkeit wurde erst erreicht, nachdem Orbán gebeten worden war, den Raum für die Zeit der Abstimmung zu verlassen.<sup>77</sup> Häufig wurde die Zustimmung der ungarischen Regierung zu EU-Beschlüssen zur Unterstützung der Ukraine durch die Freigabe von im Rahmen der Rechtsstaatskonditionalität eingefrorene Gelder erreicht.<sup>78</sup> Zwei Tage bevor der Europäische Rat am 15. Dezember 2023 die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit der Ukraine verabschiedete, gab die Kommission bekannt, dass sie 10,2 Milliarden Euro der im Kohäsionsfonds eingefrorenen Zahlungen an Ungarn freigeben werde.<sup>79</sup> Für diese Entscheidung erntete sie viel Kritik, da sie mit den tatsächlichen Reformen Ungarns im Bereich der Rechtsstaatlichkeit kaum zu rechtfertigen war.<sup>80</sup> Mehrere Expert:innen unterstellten der Kommission daher politische Motive und führten die Bereitschaft Orbáns, den Raum bei der entscheidenden Abstimmung zu verlassen, darauf zurück.<sup>81</sup>

Sein Veto zur Ukraine-Fazilität erhielt Orbán allerdings trotz dieser Zugeständnisse in Bezug auf die Rechtsstaatskonditionalität aufrecht. Die Ukraine-Fazilität wurde im Rahmen derselben Tagung des Europäischen Rats am 14. und 15. Dezember 2023 diskutiert. Da zu ihrer Finanzierung das EU-Budget als Garantie herangezogen werden sollte, war zur Verabschiedung der entsprechenden Verordnung eine einstimmige Entscheidung erforderlich. So zwang die anhaltende Blockadehaltung Orbáns die europäischen Staats- und Regierungschef:innen, die Vorlage in einer außerordentlichen Sitzung des Europäischen Rats am 1. Februar 2024 erneut zu diskutieren.<sup>82</sup>

Mit dem anhaltenden ungarischen Veto zur Ukraine-Fazilität war ein Wendepunkt erreicht. Viele Beteiligte waren der Meinung, dass es Ungarn nun endgültig übertrieben habe. In die Verhandlungen involvierte EU-Diplomat:innen bezeichneten die ungarischen Regierungsvertreter:innen sogar als „Hooligans“.<sup>83</sup> Die Bereitschaft sank deutlich, der ungarischen Seite entgegenzukommen. Stattdessen planten die übrigen Regierungen, die Hilfszahlungen über bilaterale Abkommen mit der Ukraine zu finanzieren und so die ungarische Blockade zu umgehen.<sup>84</sup> Darüber hinaus drohten sie kurz vor der Sitzung des Europäischen Rats im Februar 2024 mit einer Sperre aller EU-Zahlungen an Ungarn,

76 Reuters: Hungary holds up EU sanctions package over Patriarch Kirill-diplomats, 1.6.2022.

77 Hans von der Burchard: Scholz gets Orbán out the room to open Ukraine's membership talks, in: Politico Europe, 15.12.2023.

78 Patrick Müller/Peter Slominski: The soft hostage-taking of EU foreign policy: Hungary's rule of law conflict with the EU and Russia's war against Ukraine, in: Journal of European Public Policy, 21.1.2025 (online first), S. 1–27.

79 Europäische Kommission: Pressemitteilung. Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality, IP/23/6465, 13.12.2023.

80 Europäisches Parlament: Pressemitteilung. Rule of Law in Hungary: Parliament condemns the "Sovereignty Act", 20240419IPR20579, 24.4.2024; Scheppele/Morijn: Money for nothing?, 2025.

81 Müller/Slominski: The soft hostage-taking of EU foreign policy, 2025, S. 12.

82 Mared Gwyn Jones/Alice Tidey/Jorge Liboreiro: Hungary's Orbán blocks €50bn EU long-term financial support to Ukraine, in: Euronews, 15.12.2023.

83 Gabriela Baczyńska/Andrew Gray: EU aims to grant Ukraine aid even if Hungary vetoes it at coming summit, in: Reuters, 8.12.2023.

84 Gabriela Baczyńska/Krisztina Than: EU has 'Plan B' if Hungary vetoes 50 billion euro aid for Ukraine, in: Reuters, 10.11.2023.



was zu einer massiven Schädigung der ungarischen Wirtschaft geführt hätte.<sup>85</sup> Es sind wohl diese Umstände, die Orbán dazu veranlassten, sein Veto zurückzuziehen.<sup>86</sup> Zwar erhielt Ungarn inhaltliche Zugeständnisse, diese waren jedoch nur symbolischer Natur. Während Ungarn eine jährliche Überprüfung des Hilfspakets sowie ein Vetorecht für jeden Mitgliedstaat forderte, einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine alle zwei Jahre stattfindende Überprüfung und Einstimmigkeit für Änderungen.

Auch bei späteren Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine liefen die Vetodrohungen Ungarns vermehrt ins Leere. Im Juni 2024 beschlossen bspw. die EU-Außenminister:innen trotz der fehlenden Zustimmung ihres ungarischen Kollegen, militärische Hilfen durch im Rahmen der EU-Sanktionen stillgelegte russische Vermögenswerte zu finanzieren.<sup>87</sup>

### Eine aufhaltsame Bedrohung

Der Aufstieg rechtspopulistischer Regierungen in den EU-Mitgliedstaaten führt zu einer systematischen Bedrohung konsensorientierter Entscheidungsprozesse im Europäischen Rat und dem Rat der EU. Insbesondere Ungarn und die ehemalige Regierung Polens kontestierten etablierte Normen, beharrten auf Maximalpositionen und sabotierten existierende Lösungen. Vor diesem Hintergrund wurde in diesem Aufsatz untersucht, ob und mit welchen Strategien sich systemkonforme Regierungen gegen dieses disruptive Verhalten wehren und trotzdem gültige Beschlüsse herbeiführen können. Die Analysen der Verhandlungen zur Rechtsstaatskonditionalität und zur Ukraine-Fazilität, in denen genau dies gelungen ist, geben erste Antworten. Tabelle 1 fasst die Gegenstrategien und ihre Illustrationen in den Fallstudien zusammen.

Zur Herbeiführung eines Beschlusses zur Rechtsstaatskonditionalität griff die deutsche Ratspräsidentschaft auf deliberativ-depolitisierende Strategien zurück. Sie priorisierte die schnelle Auflösung der polnisch-ungarischen Blockade, um die zeitnahe Verabschiedung und Auszahlung der finanziellen Hilfen zur Bekämpfung der in Folge der COVID-19-Pandemie entstandenen Wirtschaftskrise zu gewährleisten. Nachdem bei der Sitzung des Europäischen Rats im Juli 2020 keine konkreten Beschlüsse erreicht wurden, versuchte sie durch die Verlagerung der Verhandlungen in den Rat wieder in einen Modus der Kompromissfindung zu gelangen. Als Polen und Ungarn ihre Blockade trotz massiver Zugeständnisse aufrechterhielten, plädierten verschiedene Akteur:innen für den Wechsel hin zu konfrontativeren Strategien. Die Ratspräsidentschaft entschied sich hingegen abermals für die deliberative Variante und löste die Blockade schließlich durch weitere Zugeständnisse auf. Dies entsprach ihrem Streben nach einer schnellen Lösung, da davon ausgegangen werden konnte, dass ein konfrontatives Vorgehen deutlich länger gedauert hätte. Die Kommission erwog bspw., den Ausschluss von Polen und Ungarn aus dem Wiederaufbaufonds durch die Initiierung eines neuen Gesetzgebungsverfahrens auf der rechtlichen Grundlage

85 Henry Foy/Andy Bounds/Marton Dunai: Brussels threatens to hit Hungary's economy if Viktor Orbán vetoes Ukraine aid, in: Financial Times, 28.1.2024.

86 Tagesschau: Markus Preis, ARD Brüssel, zur Einigung des EU-Sondergipfels, 1.2.2024, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/video/video-1301038.html> (letzter Zugriff: 16.10.2025).

87 Jorge Liboreiro: Borrell: EU umgeht Ungarn und genehmigt 1,4 Milliarden Euro für die Ukraine, in: Euronews, 24.6.2024.

der Verstärkten Zusammenarbeit zu realisieren.<sup>88</sup> Durch den Kompromiss innerhalb des regulären Verfahrens konnten der MFR und der Wiederaufbaufonds noch im laufenden Jahr beschlossen werden.

**Tabelle 1: Gegenstrategien zu disruptivem Verhalten rechtspopulistischer Regierungen**

Strategietyp	Gegenstrategie	Funktion	Rechtsstaatskonditionalität	Ukraine-Fazilität
Deliberativ-depolitisierend	Inhaltliche Zugeständnisse	Substanzielle Anpassungen der verhandelten Beschlüsse zum Entzug der inhaltlichen Grundlage	Wesentliche Einschränkungen in der Zielsetzung und der Effektivität des Sanktionsmechanismus	Lediglich symbolische Zugeständnisse
	Sequenzierung	Aufteilung von Verhandlungspaketen in Etappen oder Verzögerung der Umsetzung, um Blockaden zu entschärfen	Anwendung erst nach einer Prüfung durch den EuGH	Nein
	Issue Linkage	Zugeständnisse in anderen Politikfeldern, um Tauschgeschäfte zu ermöglichen	Nein	Freigabe von eingefrorenen Zahlungen im Kohäsionsfonds vor der Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 2023
	Forum Shifting	Verschiebung der Verhandlungen in andere Institutionen oder Formate, um eine Depolitisierung zu erreichen	Überweisung der Verhandlungen an den Rat nach der Sitzung des Europäischen Rats im Juli 2020	Nein

88 Fleming/Khan: Brussels considers creating recovery fund without Hungary and Poland, 2020.

Strategietyp	Gegenstrategie	Funktion	Rechtsstaats-konditionalität	Ukraine-Fazilität
Konfrontativ-politisierend	Überstimmen im qualitativen Mehrheitsverfahren	Herbeiführung eines gültigen Beschlusses durch Mehrheitsentscheidung	Nein	Nein
	Naming and Shaming	Öffentliche Zuschreibung von Verantwortung zur Erzeugung eines Reputationsdrucks	Vereinzelte nach der Beibehaltung der Blockade im November 2020	Nach Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 2023
	Ausnutzung von Abhängigkeitsverhältnissen	Drohungen auf Basis von politischen oder wirtschaftlichen Asymmetrien	Nein	Androhung der Aussetzung aller EU-Zahlungen an Ungarn
	Umgehung der Blockade	Initiierung einer verstärkten Zusammenarbeit oder intergouvernementaler Verträge, um rechtspopulistische Regierungen auszuschließen	Einzelne Akteur:innen drohten mit Ausschluss aus dem Wiederaufbaufonds	Konkrete Planungen, die Hilfszahlungen an die Ukraine durch bilaterale Verträge zu garantieren

Quelle: eigene Darstellung.

Zur Auflösung der ungarischen Blockadehaltung bei den Verhandlungen zur Ukraine-Fazilität wurden konfrontativ-politisierende Gegenstrategien angewendet. Durch die Freigabe von im Rahmen der Rechtsstaatskonditionalität eingefrorene EU-Zahlungen an Ungarn unmittelbar vor der Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 2023 konnte lediglich erreicht werden, dass Orbán die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine nicht weiter blockierte. Sein Veto gegen die Ukraine-Fazilität erhielt er weiterhin aufrecht. Daraufhin änderten die übrigen Regierungen ihre Strategie. Nicht nur machten sie ihre Enttäuschung über das wiederholt disruptive Verhalten der ungarischen Regierung öffentlich. Sie planten auch, die ungarische Blockade zu umgehen und die Bereitstellung der Finanzhilfen an die Ukraine notfalls durch bilaterale Verträge zu gewährleisten. Das stärkste Druckmittel war jedoch die Drohung, alle EU-Zahlungen an Ungarn einzufrieren. Dies wäre für den ungarischen Staat mit unabsehbaren Schwierigkeiten bei der Aufnahme von neuen Schulden auf den internationalen Finanzmärkten sowie für die Stabilität der nationalen Währung verbunden gewesen. Diese Drohkulisse bewegte die ungarische Regierung schließlich dazu, ihre Blockadehaltung aufzugeben.

Die Befunde dieses Aufsatzes zeigen, dass rechtspopulistische Regierungen zwar eine ernste, aber aufhaltsame Bedrohung für die Entscheidungsfähigkeit der EU darstellen.

Mithilfe von deliberativ-depolitisierenden oder konfrontativ-politisierenden Gegenstrategien können systemkonforme Regierungen Blockaden überwinden und gültige Beschlüsse herbeiführen. Es ist allerdings fraglich, ob dieselben Mittel auch effektiv wären, wenn die rechtspopulistischen Regierungen mächtiger wären, entweder weil sie einen größeren Mitgliedstaat vertreten oder sich koordinieren. Die rechtspopulistische Regierung Italiens konnte bisher immer wieder in Konsentsentscheidungen eingebunden werden. Falls die politische Krise in Frankreich allerdings eine Regierung des Rassemblement National hervorbringen sollte, dürfte ihre Einhegung schwieriger werden. Eine Blockade von Ukraine-Hilfen durch eine solche Regierung ließe sich kaum durch die Drohung der Einstellung von EU-Zahlungen lösen, da Frankreich von diesen weniger abhängt. Zudem müssten andere Staaten höhere Geldbeträge ausgleichen, um ein französisches Veto durch bilaterale Verträge mit der Ukraine zu umgehen.

Um die Entscheidungsfähigkeit der EU gegen das disruptive Verhalten rechtspopulistischer Regierungen abzusichern, werden oft qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der GASP gefordert. Hierzu ist anzumerken, dass die erforderliche Einstimmigkeit in den hier betrachteten Fällen aus der unmittelbaren oder mittelbaren Verknüpfung der jeweiligen Maßnahmen mit dem EU-Budget folgt. Ob die Passerelle-Klausel nach Art. 48 Abs. 7 Vertrag über die Europäische Union hier anwendbar wäre, bedarf rechtlicher Klärung. Jedoch lösen Mehrheitsentscheidungen oft nur einen Teil des Problems. Häufig ist nicht nur der Beschluss, sondern auch die konsistente Umsetzung entscheidend. Die Auseinandersetzung mit dem disruptiven Verhalten rechtspopulistischer Regierungen bleibt daher notwendig – ob mit deliberativen oder konfrontativen Gegenstrategien.

# Die sicherheitspolitische Kooperation der „dritten Ebene“ – bilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Abkommen und ihre Bedeutung für die europäische Sicherheitsarchitektur

Daniel Göler\*

*In addition to the European Union (EU) and NATO, the European security architecture is largely shaped by numerous bilateral and multilateral security and defence agreements. However, these agreements have received little attention in research. This article will examine some of these agreements in more detail, focusing particularly on their impact on EU and NATO membership and on their impact on the relationship between NATO and the EU. The analytical framework of analysis is the concept of differentiated integration.*

Die wissenschaftliche Diskussion zur sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration in Europa konzentriert sich stark auf die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU), die NATO und das Verhältnis zwischen beiden. Hierdurch gerät aus dem Fokus, dass es in Europa eine Fülle zwischenstaatlicher Abkommen zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen gibt. Für dieses Geflecht wird im Folgenden in Anlehnung an die Föderalismusforschung der Begriff der „dritten Ebene“ verwendet. Die „dritte Ebene“ bezeichnet dort die horizontale Kooperation zwischen den Einzel- bzw. Gliedstaaten in Ergänzung zu den klassischen föderalen Ebenen.<sup>1</sup>

Der folgende Beitrag untersucht ausgewählte Abkommen dieser dritten Ebene im Hinblick auf Inhalte, Form der Kooperation sowie ihre Bezugnahme zur EU und NATO. Analytischer Rahmen ist das Konzept der differenzierten Integration. Dabei soll dieses zum einen zum besseren Verständnis der bi- und multilateralen Abkommen herangezogen werden. Zum anderen möchte der Artikel auch einen konzeptionellen Beitrag zur Bedeutung von differenzierter Integration leisten. Denn während die Forschungsliteratur vertiefte Kooperation zwischen EU-Mitgliedstaaten und die Anbindung von Drittstaaten an die EU mittels differenzierter Integration umfassend behandelt,<sup>2</sup> wird die Verknüpfung von zwei internationalen Organisationen wie der NATO und der EU durch differenzierte Integration bisher nur ansatzweise reflektiert.

## Forschungsstand und konzeptioneller Rahmen

Zur horizontalen sicherheitspolitischen Kooperation zwischen EU-Staaten sowie zwischen EU- und europäischen NATO-Staaten außerhalb der EU gibt es relativ wenige

\* Prof. Dr. Daniel Göler, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau.

1 Sabine Kropp: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden 2010, S. 126.

2 Frank Schimmelfennig/Dirk Leuffen/Berthold Rittberger: The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation, in: Journal of European Public Policy 6/2015, S. 764–782, hier S. 765.

Untersuchungen, welche sich zudem auf einzelne Abkommen konzentrieren.<sup>3</sup> Eine systematische vergleichende Analyse dieser zwischenstaatlichen Kooperationen und ihrer Gesamtauswirkungen auf EU und NATO ist dabei eine weitgehende Blindstelle. Auf konzeptioneller Ebene gibt es zwar Beiträge, die unter Rückgriff auf den Multi-level-Governance-Ansatz und das Konzept der differenzierten Integration die Bedeutung dieser Verträge hervorheben,<sup>4</sup> in der empirischen Analyse beschränken diese sich aber darauf, einzelne Abkommen exemplarisch zu beleuchten.<sup>5</sup> Ausnahme ist das Netzwerk bilateraler Übereinkünfte zwischen dem Vereinigten Königreich und einzelnen EU-Staaten, zu dem es einige vergleichende Studien gibt.<sup>6</sup> Das Defizit an umfassenden vergleichenden Studien dürfte auch an der Vielzahl der bestehenden Abkommen in diesem Bereich liegen, die mit ca. 200 beziffert wird.<sup>7</sup> Entsprechend kann auch dieser Beitrag nicht sämtliche Abkommen untersuchen, sondern möchte sich auf die Abkommen zwischen den großen EU-Staaten sowie zwischen diesen und dem Vereinigten Königreich konzentrieren.

Analytischer Rahmen der Untersuchung ist das Konzept der differenzierten Integration, das in der wissenschaftlichen Debatte auf die vielfältigsten Formate der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und Drittstaaten angewendet wird.<sup>8</sup> Während differenzierte Integration in erster Linie auf Formate bezogen wird, welche grundsätzlich für alle EU-Staaten gedachte Kooperationen in einem kleineren Rahmen umsetzen (interne Differenzierung) oder EU-Regeln auf Drittstaaten ausweiten (externe Differenzierung),<sup>9</sup> wird das Konzept in einem erweiterten Verständnis auch auf andere Formen der Zusammenarbeit angewendet. So werden bspw. regionale Kooperationsformate wie Makroregionen, die weder geografisch noch inhaltlich das Ziel haben, auf die EU insgesamt ausgeweitet zu werden, als Formen differenzierter Integration gesehen.<sup>10</sup> Teilweise wird auch die Europäische Weltraumagentur als Form differenzierter Integration

3 Alice Pannier: Understanding the workings of interstate cooperation in defence: an exploration into Franco-British cooperation after the signing of the Lancaster House Treaty, in: *European Security* 4/2013, S. 540–558; Jean-Dominique Giuliani: Der Aachener Vertrag und die Verteidigung: „Positiv, mit Schattenseiten“, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): *Frankreich Jahrbuch 2019. Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen*, Wiesbaden 2020, S. 69–76; Delphine Deschaux-Dutard: *Le Traité d'Aix-la-Chapelle et la coopération franco-allemande en matière de sécurité et de défense*, in: *Paix et sécurité européenne et internationale* 12/2019, S. 163–170; Philipp Gallhöfer: Effizienz und Effektivität einer europäischen Verteidigungskooperation am Beispiel des I. Deutsch-Niederländischen Korps, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 4/2013, S. 509–521.

4 Pernille Rieker/Mathilde T. E. Giske: *European Actress in a Shifting Geopolitical Order. European Strategic Autonomy Through Differentiated Integration*, Cham 2024.

5 Ebenda, S. 79–84.

6 Julina Mintel/Nicolai von Ondarza: *The Bilateralisation of British Foreign Policy. Status and Consequences for Germany and the EU after One Year of Brexit*, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Comment C 14/2022.

7 Jan Joel Andersson: *European Defence Partnerships. Stronger Together*, European Union Institute for Security Studies: EUISS Brief 3/2023, S. 5.

8 Katharina Holzinger/Frank Schimmelfennig: Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, in: *Journal of European Public Policy* 2/2012, S. 292–305; Funda Tekin: Differenzierte Integration im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Spannungsfeld von Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex, in: *integration* 4/2017, S. 263–275.

9 Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger: *The European Union as a system of differentiated integration*, 2015, S. 765.

10 Boglárka Koller: *Macro-regions as new territorial forms of differentiated integration in the European Union*, in: Ellen Bos/Christina Griessler/Christopher Walsch (Hrsg.): *Die EU-Strategie für den Donaauraum auf dem Prüfstand*, Baden-Baden 2017, S. 51–72.

betrachtet,<sup>11</sup> obwohl diese weder Bestandteil der EU ist noch den Anspruch hat, in den EU-Rahmen überführt zu werden. Und auch bei der Anzahl der beteiligten Staaten findet sich ein großes Spektrum. So gibt es Projekte innerhalb der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), welche nur zwei Länder umfassen, und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) werden Koordinationsformate wie die der „großen Drei“ (Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich) als Formen differenzierter Integration gesehen.<sup>12</sup> Auch die hier untersuchten zwischenstaatlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Abkommen werden teilweise als Formen differenzierter Integration eingeordnet.<sup>13</sup> Dieses weite Verständnis von differenzierter Integration, das differenzierte Integration als Form der verstärkten Kooperation zwischen EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen EU-Staaten und Nicht-EU-Staaten betrachtet, wird der folgenden Untersuchung zugrunde gelegt.

Im Hinblick auf die sicherheits- und verteidigungspolitische Integration wurde das Konzept der differenzierten Integration lange kaum verwendet, was auch daran lag, dass die EU-rechtlichen Regelungen zur Verstärkten Zusammenarbeit die GSVP explizit angenommen haben und die mit dem Vertrag von Lissabon (2009) eingeführte SSZ lange nicht angewandt wurde. Spätestens mit der Aktivierung der SSZ 2017 ist das Konzept der differenzierten Integration aber zu einem etablierten Bestandteil der GSVP-Forschung geworden.<sup>14</sup> Auffallend ist, dass bi- und multilaterale Koordinationsformate im Umfeld der GASP schon länger als Formen differenzierter Integration betrachtet wurden,<sup>15</sup> entsprechende Kooperationsformate zu Fragen der GSVP aber erst seit Kurzem aus dieser Perspektive behandelt werden.<sup>16</sup>

Ein zentraler Fokus in der wissenschaftlichen Debatte zum Konzept der differenzierten Integration liegt auf den Triebkräften differenzierter Integration. In Anlehnung an Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen und Berthold Rittberger werden ein hohes Maß an Interdependenz bei gleichzeitig hoher Politisierung als zentrale Erklärungsfaktoren für die Anwendung von Differenzierung innerhalb eines Politikfeldes angenommen.<sup>17</sup> Vor diesem Hintergrund wäre die GSVP prädestiniert für differenzierte Integration, denn diese hat sich in den vergangenen Jahren immer stärker politisiert, was sich unter anderem in der starken Rolle sicherheits- und verteidigungspolitischer Themen im letzten

11 Mai'a K. Davis Cross: 'United Space in Europe'? The European Space Agency and the EU Space Program, in: *European Foreign Affairs Review* 2021 (Special Issue), S. 31–46.

12 Bernhard Rinke: Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen in der GASP/GSVP, in: Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.): *Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen*, Baden-Baden 2015, S. 165–186, hier S. 177.

13 Rikard Bengtsson: Nordic Security Cooperation: Differentiated Integration in Uncertain Times, in: *Politics and Governance* 4/2020, S. 100–109.

14 Anneke Houdé/Ramses A. Wessel: A Common Security and Defence Policy: Limits to Differentiated Integration in PESCO?, in: *European Papers* 3/2022, S. 1325–1356; Øyvind Svendsen: The Politics of Third Countries in EU Security and Defence. Norway, Brexit and Beyond, Cham 2022; Rieker/Giske: *European Actorness*, 2024, S. 23–25; Jozef Bátora: Dynamics of Differentiated Integration in EU Defence: Organizational Field Formation and Segmentation, in: *European Foreign Affairs Review* 2021 (Special Issue), S. 63–86.

15 Rinke: *Formen differenzierter Integration*, 2015, S. 176–179.

16 Bengtsson: *Nordic Security Cooperation*, 2020; Rieker/Giske: *European Actorness*, 2024; Pernille Rieker: *Differentiated Integration and Europe's Global Role: A Conceptual framework*, in: *European Foreign Affairs Review* 2021 (Special Issue), S. 1–14.

17 Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger: *The European Union as a system of differentiated integration*, 2015, S. 765.



Europawahlkampf zeigt.<sup>18</sup> Zudem haben die immer komplexeren sicherheitspolitischen Herausforderungen die Interdependenz in diesem Politikfeld deutlich erhöht. Vor diesem Hintergrund erklärt sich dann auch die Vielzahl an bi- und multilateralen Vereinbarungen der dritten Ebene in diesem Bereich. Gerade angesichts dieser großen Zahl stellt sich aber eine weitere in der Forschungsdebatte thematisierte Frage mit besonderer Dringlichkeit: Hat differenzierte Integration langfristig eine unitarisierende Wirkung oder fördert sie eher zentrifugale Kräfte? Die Auffassungen hierzu gehen sowohl in Bezug auf die EU insgesamt<sup>19</sup> als auch in Bezug auf die GSVP auseinander.<sup>20</sup> Ein Spezifikum differenzierter Integration im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist zudem, dass hier nicht nur das Verhältnis zwischen einzelnen Staaten sowie zwischen der EU und einzelnen Ländern betroffen ist, sondern auch das Verhältnis der EU zu einer anderen internationalen Organisation, der NATO.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Forschung zu differenzierter Integration wird im Folgenden zunächst untersucht, inwiefern Abkommen der dritten Ebene überhaupt als differenzierte Integration im EU-Kontext anzusehen sind. Hiermit wird das grundsätzliche Problem tangiert, ab wann Abkommen zwischen Einzelstaaten eine Form differenzierter Integration mit Bezug zur EU darstellen. Dies soll anhand von drei Kriterien erfasst werden, und zwar, *erstens*, ob die Zusammenarbeit über konkrete Einzelprojekte hinausgeht und auf Dauer angelegt ist, *zweitens*, ob die Abkommen einen gewissen Institutionalisierungsgrad aufweisen, da Institutionalisierung ein Kernelement von Integration darstellt, und, *drittens*, ob ein Bezug zur EU-Integration hergestellt wird. Sollten die Abkommen als differenzierte Integration zu fassen sein, werden dann – unter Bezugnahme auf die Diskussion über unitarisierend und zentrifugal wirkende Effekte von Differenzierung – mögliche Auswirkungen dieser Abkommen auf die künftige Entwicklung der EU und NATO sowie auf das Verhältnis zwischen ihnen in den Fokus genommen. Konkret sollen dabei zwei Forschungsfragen beantwortet werden: Zum Ersten, ob die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der untersuchten Abkommen konkurrierend oder komplementär zur EU- und/oder NATO-Mitgliedschaft der betreffenden Länder angelegt ist. Zum Zweiten, welche Auswirkungen die Abkommen auf das Verhältnis zwischen NATO und EU erwarten lassen bzw. ob sie eher auf eine Stärkung der Kooperation zwischen beiden Organisationen abzielen oder aber einseitig nur eine der beiden Organisationen stärken und damit tendenziell deren Konkurrenz fördern. In Ergänzung zu diesen Fragestellungen möchte der Beitrag zudem noch einer konzeptionell-theoretischen Frage nachgehen, nämlich inwiefern ein erweiterter Begriff von differenzierter Integration einen Beitrag dazu leisten kann, unser Verständnis der sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration in Europa zu erhöhen.

18 Florence Ertel/Daniel Göler: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2024, Baden-Baden 2024, S. 387–394, hier S. 393–394.

19 Peter-Christian Müller-Graff: ‚Differenzierte Integration‘: Ein Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?, in: *integration* 2/2007, S. 129–139; Nicolai von Ondarza: Zwischen Integrationskern und Zersplitterung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 20/2012.

20 Rieker/Giske: European Actorness, 2024, S. 65.



## Rahmen der Analyse

Aufgrund der großen Zahl von ca. 200 bi- und multilateralen Abkommen zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen<sup>21</sup> konzentriert sich die folgende Analyse auf die Abkommen zwischen den drei bevölkerungsreichsten EU-Staaten Deutschland, Frankreich und Italien. Zudem wird Polen als mit Abstand größter mittelosteuropäischer Staat sowie aufgrund seiner besonderen sicherheitspolitischen Rolle in der EU in die Analyse miteinbezogen. Einen Sonderfall stellt zudem das Vereinigte Königreich dar, welches daher ebenfalls einbezogen wird. Zum einen stammt ein Teil der sicherheits- und verteidigungspolitischen Abkommen, die das Land mit EU-Staaten geschlossen hat, noch aus der Zeit der britischen EU-Mitgliedschaft. Zum anderen sind die entsprechenden Abkommen aufgrund der Tatsache, dass das Vereinigte Königreich der bedeutendste europäische Nicht-EU-Staat der NATO ist, zentral für die Auswirkungen solcher Abkommen auf das Verhältnis zwischen NATO und EU.

Insgesamt umfasst die Analyse damit zehn bilaterale Kooperationen, die zum Teil aus mehreren Verträgen bestehen. Um die Abkommen miteinander vergleichen zu können, wurden diese anhand einheitlicher Kategorien analysiert, die induktiv in einem ersten Analysedurchgang entwickelt und dann in einem zweiten Analysedurchgang systematisch auf die Dokumente angewendet wurden. Konkret sind dies die folgenden Kategorien:

- Handelt es sich um ein reines sicherheits- und verteidigungspolitisches Abkommen oder ist es Teil eines größeren gesamtpolitischen Kooperationsrahmens?
- Handelt es sich um eine partielle Kooperation innerhalb des Politikfeldes der Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder um ein Abkommen, das dieses Politikfeld umfassend abdeckt?
- Beinhaltet das Abkommen institutionalisierte Kooperationsstrukturen?
- Finden sich in dem Abkommen explizite Bezugnahmen zur EU- und NATO-Kooperation?
- Bezieht sich das Abkommen auf andere bi- und multilaterale Verteidigungsabkommen und ist es offen für andere Teilnehmer?

Mit diesem Analyseraster werden in einem ersten Schritt die sicherheits- und verteidigungspolitischen Abkommen untersucht. Dabei werden diejenigen zwischen den EU-Staaten jeweils einzeln behandelt, diejenigen zwischen diesen und dem Vereinigten Königreich aufgrund der strukturellen und inhaltlichen Ähnlichkeit gemeinsam. In einem zweiten Schritt wird dann danach gefragt, welche inhaltlichen Cluster sich in den Abkommen erkennen lassen und wie diese sich perspektivisch zur Weiterentwicklung bzw. Stärkung der GSVP und im Hinblick auf das Verhältnis von EU und NATO verknüpfen lassen.

21 Andersson: European Defence Partnerships, 2023, S. 5.

## Sicherheits- und verteidigungspolitische Abkommen zwischen den großen EU-Staaten

### *Deutsch-französische Verträge*

Der Élysée-Vertrag von 1963<sup>22</sup> und der Aachener Vertrag von 2019<sup>23</sup> stellen die Basis für die deutsch-französische Kooperation dar. Es handelt sich um politikfeldübergreifende Abkommen, in denen die Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine zentrale Rolle einnimmt, was sich schon daran zeigt, dass diese redaktionell weit vorne genannt wird. Konkret zielt der Élysée-Vertrag auf die Abstimmung in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen<sup>24</sup> und fordert, dass sich auf „dem Gebiet der Strategie und der Taktik [...] die zuständigen Stellen beider Länder [bemühen], ihre Auffassungen einander anzunähern, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen“ und dass die Kooperation in Rüstungsfragen und Forschung intensiviert wird.<sup>25</sup> Der Vertrag von Aachen geht hierüber hinaus. Neben politischer Abstimmung und Kooperation in der Rüstungspolitik „verpflichten sich [beide Partner], die Zusammenarbeit zwischen ihren Streitkräften mit Blick auf eine gemeinsame Kultur und gemeinsame Einsätze weiter zu verstärken.“<sup>26</sup> Zudem enthält er unter Verweis auf Art. 5 des NATO-Vertrages und Art. 42 Abs. 7 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) eine eigenständige Beistandsklausel: Die Vertragsparteien „leisten einander im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ihre Hoheitsgebiete jede in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung; dies schließt militärische Mittel ein.“<sup>27</sup>

Entsprechend der breiten Zielsetzung hat die Kooperation einen hohen Institutionalisierungsgrad und sieht regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie regelmäßige Ministerräte vor. Vierteljährlich nimmt zudem ein Kabinettsmitglied des einen an den Kabinettsitzungen des anderen Landes teil. Verschiedene Kooperationsformate auf Arbeitsebene ergänzen diesen hochrangigen Austausch. Für den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist ein deutsch-französischer Sicherheits- und Verteidigungsrat vorgesehen.<sup>28</sup>

Die beiden Verträge sind nicht als isoliert deutsch-französische Programme angelegt, sondern sehen sich als Teil der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur. Schon im Élysée-Vertrag vereinbarten die Partner Konsultationen zu Fragen der NATO. Im Aachener Vertrag entwickeln sie diese Perspektive weiter und ergänzen sie um das Verhältnis zur EU. Konkret wird das Ziel formuliert, „die Europäische Union und die Nordatlantische Allianz zu stärken“<sup>29</sup> und „diese Zusammenarbeit zugleich allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union offen zu halten“.<sup>30</sup> Auf konkrete andere bi- und multilaterale Vertragswerke wird jedoch nicht Bezug genommen.

22 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit (sogenannter Élysée-Vertrag), 22.1.1963.

23 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (sogenannter Vertrag von Aachen), 22.1.2019.

24 Élysée-Vertrag, Kap. I, Art. 3.

25 Ebenda, Kap. II, Teil B, Art. I. 1.

26 Vertrag von Aachen, Art. 4 Abs. 3.

27 Ebenda, Art. 4 Abs. 1.

28 Ebenda, Art. 4 Abs. 4.

29 Ebenda, Art. 4 Abs. 2.

30 Ebenda, Präambel.

### *Französisch-italienischer Quirinal-Vertrag*

Der Quirinal-Vertrag zwischen Frankreich und Italien aus dem Jahr 2021 wurde von französischer Seite initiiert und am Aachener Vertrag orientiert.<sup>31</sup> Auch er schafft einen politikfeldübergreifenden Kooperationsrahmen mit einem umfassenden und redaktionell an vorderer Stelle angeordneten sicherheits- und verteidigungspolitischen Teil.<sup>32</sup> Dieser erstreckt sich auf die Kooperation in der Rüstungspolitik, die Schaffung gemeinsamer Kapazitäten und die Intensivierung der Zusammenarbeit auf operativer Ebene.<sup>33</sup> Anders als der Vertrag von Aachen beinhaltet der Quirinal-Vertrag keine eigenständige Beistandsklausel, bekräftigt aber die gegenseitigen Beistandsverpflichtungen im Rahmen von Art. 5 des NATO-Vertrages und Art. 42 Abs. 7 EUV.<sup>34</sup>

Auf institutioneller Ebene sieht der Vertrag einen jährlichen gemeinsamen Ministerrat vor und abwechselnd einmal pro Quartal die Teilnahme eines Kabinettsmitgliedes des einen an einer Kabinettsitzung des anderen Landes.<sup>35</sup> Zudem gibt es einen für die Umsetzung des Vertrages zuständigen paritätischen strategischen Ausschuss, der sich aus den Generalsekretären der Außenministerien zusammensetzt<sup>36</sup> sowie Abstimmungen auf unterschiedlichen Ebenen der Außenministerien.<sup>37</sup> Speziell für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik besteht zudem ein französisch-italienischer Sicherheits- und Verteidigungsrat.<sup>38</sup>

Der Quirinal-Vertrag versteht sich nicht als isoliertes italienisch-französisches Abkommen, sondern hat explizit die Stärkung der europäischen Sicherheitsarchitektur zum Ziel. Schon in der Präambel wird der Wille bekräftigt, die europäische Verteidigungspolitik und die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit der Atlantischen Allianz zu stärken, wobei EU und NATO als strategische, sich gegenseitig stärkende Partner fungieren sollen.<sup>39</sup> In Art. 2 zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird zudem das Ziel formuliert, die europäischen Verteidigungsfähigkeiten und damit auch den europäischen Pfeiler innerhalb der NATO zu stärken.<sup>40</sup> Damit soll auch dem übergeordneten außenpolitischen Ziel des Vertrages entsprochen werden, einen gemeinsamen Ansatz innerhalb der EU zu fördern.<sup>41</sup> Interessant ist, dass mit der Europäischen Interventionsinitiative auch auf ein multilaterales Kooperationsformat jenseits von NATO und EU Bezug genommen wird. Vor dem Hintergrund der expliziten Bezugnahme auf andere Kooperationsformate fällt allerdings auf, dass der Vertrag dezidiert bilateral gehalten und nicht offen für andere Teilnehmer angelegt ist.

31 *Traité entre la République Française et la République Italienne pour une Coopération Bilatérale Renforcée* (sogenannter Quirinal-Vertrag), 26.11.2021.

32 Ebenda, Art. 2.

33 Ebenda, Art. 1.

34 Ebenda, Art. 2 Abs. 1.

35 Ebenda, Art. 11 Abs. 1, 3.

36 Ebenda, Art. 11 Abs. 4.

37 Ebenda, Art. 1 Abs. 2.

38 Ebenda, Art. 2 Abs. 2.

39 Ebenda, Präambel.

40 „[A]u renforcement des capacités de l'Europe de la Défense, oeuvrant ainsi également à la consolidation du pilier européen de l'OTAN“. Vgl. ebenda, Art. 2 Abs. 1.

41 Ebenda, Art. 1 Abs. 5.

### *Deutsch-italienischer Aktionsplan*

Der deutsch-italienische Aktionsplan von 2023<sup>42</sup> versteht sich als politikfeldübergreifendes Kooperationsformat mit ambitionierten sicherheits- und verteidigungspolitischen Zielen. Allerdings wird die Sicherheits- und Verteidigungspolitik erst nach der Wirtschafts-, Handels-, Beschäftigungs-, Umwelt-, Energie- und Klimapolitik genannt. Inhaltlich zielt er auf die Vertiefung der bilateralen Zusammenarbeit in Bezug auf „Beiträge zur internationalen Krisenbewältigung und zur Fähigkeitsentwicklung von Missionen [...] sowie zu Übungen und Ausbildungsmaßnahmen.“<sup>43</sup> Ein Schwerpunkt lässt sich zudem in der Rüstungsk Kooperation feststellen, wo das Abkommen sehr ins Detail geht.<sup>44</sup> Zur Frage der Beistandspflicht bzw. der Landes- und Bündnisverteidigung verweist das Abkommen relativ allgemein darauf, dass beide Partner in „der NATO [...] die kollektive Sicherheit und Verteidigung“<sup>45</sup> stärken.

Obwohl das Abkommen unter dem weniger ambitionierten Titel „Aktionsplan“ firmiert, umfasst es institutionalisierte Kooperationsstrukturen, wie regelmäßige bilaterale Regierungsgipfel<sup>46</sup> und „Konsultationen auf Ebene der Staatssekretäre/Generalsekretäre der Außenministerien sowie auf Ebene der Abteilungsleiter/Unterabteilungsleiter/Beauftragen.“<sup>47</sup> Zudem ist ein 2+2-Format regelmäßiger Konsultationen der Verteidigungs- und Außenminister vorgesehen, das durch Dialogformate auf hochrangiger Beamtenebene ergänzt wird.<sup>48</sup>

Wie schon der Élysée- und der Aachener Vertrag soll auch der deutsch-italienische Aktionsplan „die NATO und die GSVP der EU stärken, um die europäische Sicherheit zu unterstützen“,<sup>49</sup> wobei „Deutschland und Italien [...] für eine wirksame Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU [stehen ... und] sich aktiv um die Entwicklung und Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU, komplementär zur NATO“<sup>50</sup> bemühen wollen. Es gibt keinen Bezug zu anderen bi- oder multilateralen Abkommen, auch wenn festgehalten wird, dass die „Partnerschaft [...] andere gleichgesinnte Partner einbeziehen [möchte], wo immer dies möglich und von strategischer Bedeutung ist.“<sup>51</sup> In Summe hat der Aktionsplan einen nüchternen, operativen Charakter, der – anders als die deutsch-französischen Verträge und der Quirinal-Vertrag – sprachlich wenig Pathos beinhaltet. In Bezug auf die inhaltliche Kooperationstiefe und Institutionalisierung handelt es sich aber um ein sehr umfassendes Abkommen.

42 Deutsch-italienischer Aktionsplan für strategische Zusammenarbeit auf bilateraler und EU-Ebene, 22.11.2023.

43 Deutsch-italienischer Aktionsplan, 2023, Kap. II, Abschnitt 3.3.

44 Ebenda, Kap. II, Abschnitt 3.1 und 3.4.

45 Ebenda, Kap. II, Abschnitt 3.

46 Ebenda, Kap. III.

47 Ebenda, Kap. II, Abschnitt 3.1.

48 Ebenda, Kap. II, Abschnitt 3.2.

49 Ebenda, Kap. II, Abschnitt 3.3.

50 Ebenda, Kap. II, Abschnitt 3.

51 Ebenda, Kap. I.

### *Deutsch-polnischer Aktionsplan*

Eher nüchtern gehalten ist auch der deutsch-polnische Aktionsplan von 2024.<sup>52</sup> Inhaltlich deckt er aber wie der deutsch-italienische Aktionsplan ein breites Spektrum an Politikfeldern ab, wobei sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen erst nach einer ganzen Reihe anderer Handlungsfelder angesprochen werden. Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit erstreckt sich auf die Bereiche Forschung und Entwicklung, Stärkung von Produktionskapazitäten der Verteidigungsindustrien und die Erhöhung der Interoperabilität zwischen den Streitkräften. Auf operativer Ebene wird eine „enge Zusammenarbeit deutscher und polnischer Kampfeinheiten“ und die Kooperation der Marinen im Ostseeraum sowie die „Zusammenarbeit zwischen Brigaden der Territorialverteidigungskräfte [...] und den Landeskommandos“<sup>53</sup> als Ziel formuliert. In Summe ergibt sich damit eine umfassende sicherheits- und verteidigungspolitische Agenda.

Im Zentrum des institutionellen Rahmens, mithilfe dessen die Ziele erreicht werden sollen, stehen regelmäßige Regierungskonsultationen sowie Implementationskontrollen auf Staatssekretärschene, welche Inputs aus dem parlamentarischen Dialog und von Vertretern der deutschen und polnischen Zivilgesellschaft berücksichtigen sollen.<sup>54</sup> Perspektivisch sollen gemeinsame Treffen der Außen- und Verteidigungsminister stattfinden<sup>55</sup> sowie ein „polnisch-deutsche[r] Dialog auf politischer und politisch-militärischer Ebene [...] eingerichtet werden], der durch das Weimarer Dreieck ergänzt wird und mit den hochrangigen Treffen der NATO und der EU in wechselseitiger Beziehung steht.“<sup>56</sup> Die enge Kooperation zwischen beiden Ländern wird als „bedeutende[r] Beitrag zur europäischen Sicherheit und damit zur transatlantischen Gemeinschaft“<sup>57</sup> bezeichnet. Entsprechend soll innerhalb der GSVP die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen ausgebaut werden, auch mit dem Ziel, die EU zu autonomem Handeln zu befähigen und als europäische Säule „in der NATO [...] wesentlich zum Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv der NATO“ beizutragen.<sup>58</sup>

Dass der deutsch-polnische Aktionsplan nicht als rein bilaterale Vereinbarung zu denken ist, zeigt sich neben der Einordnung in den NATO- und GSVP-Rahmen auch in den Bezugnahmen auf das Eurokorps und die „European Sky Shield Initiative“.<sup>59</sup> Eine gewisse Offenheit der Kooperation für andere Partner ergibt sich durch die genannte Verbindung zum Weimarer Dreieck und damit zu den deutsch-französischen und französisch-polnischen Kooperationen.

52 Deutsch-polnischer Aktionsplan, Juli 2024, abrufbar unter: <https://polen.diplo.de/pl-de/02-themen/2667488-2667488> (letzter: Zugriff 15.8.2025). Da der Aktionsplan keine durchnummerierten Kapitel oder Artikel enthält, kann bei Zitaten nicht auf diese verwiesen werden.

53 Ebenda, S. 16–17.

54 Ebenda, S. 40.

55 Ebenda, S. 3.

56 Ebenda, S. 16.

57 Ebenda.

58 Ebenda, S. 18.

59 Ebenda, S. 19.

*Italienisch-polnisches „Memorandum of Understanding“*

Anders als die bisher behandelten Abkommen bezieht sich das italienisch-polnische „Memorandum of Understanding“ (MoU)<sup>60</sup> nur auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ziel ist die Kooperation in Forschung und Entwicklung, die Zusammenarbeit bei humanitären und Friedensmissionen, in der Rüstungsindustrie und bei der Beschaffung.<sup>61</sup> Da es sich um ein reines Verteidigungsabkommen handelt, ist die Kooperation nicht in einen größeren politikfeldübergreifenden institutionellen Rahmen eingebettet. Dennoch sieht es institutionalisierte Kooperationsstrukturen vor, die regelmäßige Treffen auf Ministerebene, einen regelmäßigen Austausch auf Expertenebene und einen wechselseitigen Personalaustausch umfassen.<sup>62</sup> Insgesamt ist der Institutionalisierungsgrad aber geringer als in den bisher betrachteten Abkommen.

Der Bezug zur NATO und GSVP ist begrenzt, wird aber hergestellt, indem das Ziel formuliert wird, „to enhance defence cooperation in the context of European Security and Defence Policy (ESDP) and [...] NATO“.<sup>63</sup> Auf andere bi- und multilaterale Abkommen wird kein Bezug genommen, ebenso wenig wird das Abkommen als für andere offen bezeichnet. In Summe handelt es sich um eine auf den Sicherheits- und Verteidigungsbereich bezogene Vereinbarung mit begrenztem institutionellem Rahmen, die eher auf praktische Kooperationen zwischen beiden Ländern abzielt und im Vergleich zu den anderen Abkommen einen begrenzteren Anspruch zur Weiterentwicklung der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur hat.

*Französisch-polnischer Vertrag von Nancy*

Der im Mai 2025 unterzeichnete Vertrag von Nancy<sup>64</sup> soll den Rahmen für eine künftige politikfeldübergreifende Kooperation beider Länder bilden, in der die Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine zentrale Rolle einnimmt. Zwar wird diese redaktionell erst als dritter inhaltlicher Themenschwerpunkt angeführt, allerdings beinhalten die vorangehenden Punkte – Kooperation in der EU und Außenpolitik – ebenfalls sicherheitspolitische Aspekte. Inhaltlich erstreckt sich die sicherheitspolitische Kooperation auf ein breites Themenspektrum. Bei der Kooperation im Bereich der Verteidigungsindustrie sowie der Beschaffung und Entwicklung von Rüstungsgütern stehen Synergieeffekte, die Stärkung ihrer Rüstungsindustrie sowie die Verbesserung der Interoperabilität zwischen beiden Ländern im Vordergrund.<sup>65</sup> Zudem wird explizit das Ziel benannt, strategische Abhängigkeiten im Rüstungsbereich zu reduzieren,<sup>66</sup> weshalb eine Präferenz für europäische Rüstungsvorhaben gefordert wird.<sup>67</sup> Weitere Kooperationsfelder sind die Bekämpfung hybrider und Cyber-Bedrohungen sowie die Kooperation der Streitkräfte beider Länder bei Ausbildung

60 Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Poland and the Government of the Italian Republic on defence cooperation, 21.3.2012.

61 Ebenda, Art. 3.

62 Ebenda, Art. 4.

63 Ebenda, Präambel.

64 Traité pour une coopération et une amitié renforcées entre la République de Pologne et la République française (sogenannter Vertrag von Nancy), 9.5.2025.

65 Ebenda, Art. 4 Abs. 7 und Abs. 9.

66 Ebenda, Art. 4 Abs. 8.

67 „une préférence européenne par l’acquisition d’équipements de défense“, ebenda, Art. 4 Abs. 9.

und Durchführung gemeinsamer Missionen.<sup>68</sup> Auch soll ein strategischer Dialog initiiert werden, der zur Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur führen soll.<sup>69</sup> Am deutlichsten zeigt sich der umfassende Anspruch des Vertrages darin, dass dieser wie der Aachener Vertrag eine eigene Beistandsklausel unter Bezugnahme auf Art. 42 Abs. 7 EUV und Art. 5 des NATO-Vertrages umfasst.<sup>70</sup>

Kern der institutionellen Zusammenarbeit ist ein jährlicher Regierungsgipfel unter Vorsitz des französischen Präsidenten und polnischen Ministerpräsidenten. Für die Koordinierung der Alltagskooperation sind regelmäßige Dialoge der Generalsekretäre der Außenministerien vorgesehen.<sup>71</sup> Bei Bedarf können zudem weitere Formen des strukturierten Dialogs und der Zusammenarbeit geschaffen werden.<sup>72</sup> Für den Verteidigungsbereich werden zudem jährliche strategische Dialoge und Konsultationen auf Ebene der Außen- und Verteidigungsminister sowie zwischen den Stabchefs der Streitkräfte durchgeführt.<sup>73</sup>

Ebenso wie die anderen bilateralen Abkommen nimmt der Vertrag von Nancy Bezug auf die EU und die NATO und möchte einen Beitrag zur Stärkung beider Organisationen sowie zu deren Komplementarität leisten. Durch die Unterzeichnung am 75. Jahrestag der Schuman-Erklärung sowie die wiederholte Betonung einer künftig stärkeren Autonomie der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird der Bezug zur europäischen Integration besonders hervorgehoben. Bemerkenswert ist, dass der Vertrag explizit auch andere Kooperationsformate stärken und diese perspektivisch mit dem Vertrag von Nancy verbinden möchte, namentlich das Weimarer Dreieck und die Europäische Politische Gemeinschaft.

## Bilaterale Verteidigungsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und den großen EU-Staaten

Das Vereinigte Königreich hat mit allen vorgenannten großen EU-Staaten bilaterale Verteidigungskooperationen, die aus einem oder mehreren Abkommen bestehen und zum Teil noch aus der Zeit vor dem Brexit datieren.<sup>74</sup> Inhaltlich zielen alle Abkommen auf eine engere Kooperation im Rüstungsbereich, die Entwicklung und Beschaffung militäri-

68 „[...] renforcer l'interopérabilité des forces armées polonaises et françaises en organisant des exercices, des missions et des déploiements conjoints“, Ebenda, Art. 4 Abs. 5.

69 Ebenda, Art. 4 Abs. 4.

70 „[E]n cas d'agression armée sur leurs territoires, les Parties s'assistent mutuellement, y compris par des moyens militaires“. Ebenda, Art. 4 Abs. 2.

71 Ebenda, Art. 1 Abs. 2, 3.

72 Ebenda, Art. 1 Abs. 6.

73 Ebenda, Art. 4 Abs. 3.

74 Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation, 2.11.2010; Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic relating to Joint Radiographic/Hydrodynamics Facilities, 2.11.2010; Declaration on Modernising UK-French Defence and Security Cooperation („Lancaster House 2.0“), 10.7.2025; Agreement on Defence co-operation between the Ministry of Defence of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany, 23.10.2024; Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über Freundschaft und bilaterale Zusammenarbeit, 17.7.2025; Memorandum of Understanding on Bilateral Cooperation between the President of the Council of the Ministers of the Italian Republic and the Prime Minister of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 27.4.2023; Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Republic of Poland on Defence and Security Cooperation, 21.12.2017; Poland-UK 2030 strategic partnership. Joint declaration on foreign policy, security and defence, 5.7.2023.



scher Kapazitäten, die Erhöhung der Interoperabilität der Streitkräfte sowie auf die Durchführung gemeinsamer Operationen. Hinzu kommen Einzelprojekte, wie die Kooperation mit Italien bei Kampfflugzeugen des Typs F-35B oder das Kooperationsabkommen von 2010 mit Frankreich zur nuklearen Zusammenarbeit. Die besondere Rolle der britisch-französischen nuklearen Kooperation und ihr möglicher Beitrag zur Verteidigung der europäischen Partner nimmt auch in der sogenannten Lancaster-House-Erklärung 2.0 eine zentrale Rolle ein. Eine eigenständige Beistandsklausel beinhaltet nur der deutsch-britische Vertrag von 2025, der erklärt, dass sich beide Länder „einander im Fall eines bewaffneten Angriffs auf die andere Vertragspartei bei[stehen], auch durch militärische Mittel“.<sup>75</sup> In den anderen Abkommen wird allerdings auf die Rolle der Unterzeichnerstaaten bei der Stärkung der kollektiven Verteidigung innerhalb der NATO hingewiesen. Eine Besonderheit im deutsch-britischen Vertragswerk ist zudem das Ziel der Stärkung der Ostflanke der NATO.<sup>76</sup> Insgesamt ähneln sich die Abkommen – mit Ausnahme des britisch-französischen Nuklearabkommens – damit in ihrer inhaltlichen Zielsetzung sehr stark und zeigen deutlich, dass es den Unterzeichnerstaaten um eine umfassende sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation geht.

Dies zeigt sich auch daran, dass alle Abkommen einen gewissen Institutionalisierungsgrad aufweisen. Dieser ist jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt. So sieht das italienisch-britische MoU jährliche Treffen im sogenannten 2+2-Format auf Ebene der Außen- und Verteidigungsministerien und auf „senior official level“<sup>77</sup> vor sowie Koordinationsformate in der Rüstungspolitik und einen „High-Level Military Dialogue“.<sup>78</sup> Auch in den britisch-polnischen Abkommen findet sich das Format regelmäßiger Vierer-Treffen der Minister für Äußeres und Verteidigung. Darüber hinaus sehen diese bilaterale Treffen der Verteidigungsminister (anlassbezogen durch weitere Minister und Beamte ergänzt) vor.<sup>79</sup> In dem Abkommen von 2017 ist zudem die Einrichtung eines regelmäßigen „Defence Dialogue“ vorgesehen.<sup>80</sup> Die französisch-britischen Abkommen von 2010 (auch Lancaster-House-Abkommen genannt) siedeln die zentrale Koordinierungsinstanz eine Ebene höher an und sehen regelmäßige Treffen zwischen dem französischen Präsidenten und dem britischen Premierminister vor.<sup>81</sup> Zudem wird zur kontinuierlichen Kooperation eine „Senior Level Group“ eingerichtet.<sup>82</sup> Die Lancaster-House-Erklärung 2.0 etabliert zudem jährliche Treffen der Stabschefs.<sup>83</sup> Für den Bereich der nuklearen Kooperation gibt es gesonderte Kooperationsinstanzen. Den ausdifferenziertesten institutionellen Rahmen haben die deutsch-britischen Abkommen, die einen Ministerrat für Verteidigung,<sup>84</sup> einen strategischen Dialog der Außenminister sowie zweijährige Regierungskonsultationen vor-

75 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich, 2025, Art. 3 Abs. 3.

76 Ebenda, Art. 7 Abs. 4.

77 Memorandum of Understanding between Italy and the United Kingdom, 2023, Kap. 1, Abs. 5.

78 Ebenda, Kap. 1, Abs. 23.

79 Poland-UK 2030 strategic partnership, 2023, Punkt 15; Treaty between the United Kingdom and the Republic of Poland on Defence and Security Cooperation, 2017, Art. 4 Abs. 2.

80 Treaty between the United Kingdom and the Republic of Poland on Defence and Security Cooperation, 2017, Art. 4 Abs. 3.

81 Treaty between the United Kingdom and the French Republic for Defence and Security Co-operation, 2010, Art. 4 Abs. 1.

82 Ebenda, Art. 4 Abs. 2.

83 Declaration on Modernising UK-French Defence and Security Cooperation, Punkt 4.

84 Agreement on Defence co-operation between the United Kingdom and Germany, 2024, Section 2.1.



sehen.<sup>85</sup> Zudem soll die Zusammenarbeit durch jährliche Treffen hochrangiger Beamter,<sup>86</sup> ein „Military Steering Committee“, das für die Kooperation der Streitkräfte und deren Interoperabilität zuständig ist, eine „Ministerial Group on Equipment and Capability Co-operation (MECC)“ für den Bereich Rüstungsindustrie und Kapazitätsaufbau sowie ein „Defence Policy Dialogue“ gestärkt werden.<sup>87</sup>

Die NATO bzw. die Kooperation innerhalb der NATO spielt in allen Abkommen eine zentrale Rolle. So wird die NATO im italienisch-britischen Abkommen als „the cornerstone of security in the Euro-Atlantic region“<sup>88</sup> bezeichnet und das Ziel einer engeren Kooperation beider Staaten innerhalb dieser formuliert. Das Trinity-House-Abkommen unterstreicht, „that greater bilateral defence co-operation strengthens [...] NATO [...], which remains the cornerstone of [...] collective defence“.<sup>89</sup> Ähnlich führt die britisch-polnische Erklärung von 2023 an: „The realisation of NATO's Strategic Concept and full implementation of deterrence and defence of the Euro-Atlantic area is the cornerstone of our work.“<sup>90</sup> Auch das Lancaster-House-Vertragswerk, das noch aus der Zeit vor dem Brexit stammt, sieht die NATO als „foundation of [...] collective defence“,<sup>91</sup> betont allerdings auch die Komplementarität von NATO und EU.

Die EU spielt auch in den nach dem Brexit geschlossenen Abkommen eine wichtige Rolle. So wird das britisch-italienische Abkommen als komplementär mit der italienischen EU-Mitgliedschaft, aber auch mit künftigen Abkommen des Vereinigten Königreiches mit der EU bezeichnet<sup>92</sup> und die britisch-polnische Erklärung von 2023 nennt das Ziel „[to] intensify our co-operation on European security outside NATO, including [...] with the EU [and to ...] [S]trengthen NATO-EU cooperation on defence and security“.<sup>93</sup> Die Lancaster-House-Erklärung 2.0 will die künftigen sicherheitspolitischen Beziehungen der EU zum Vereinigten Königreich vertiefen und dieses in bestehende sicherheitspolitische Formate der EU integrieren.<sup>94</sup> Ähnlich formulieren auch die deutsch-britischen Abkommen das Ziel, die „Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich“<sup>95</sup> und die „complementary co-operation between NATO and the European Union“<sup>96</sup> zu stärken. Im Unterschied zu einigen der Abkommen zwischen den EU-Staaten sehen die Abkommen mit dem Vereinigten Königreich weder die Einbeziehung von Drittstaaten noch die Anbindung an andere bilaterale Abkommen vor. Ausnahme hiervon ist die deutsch-britische Kooperation, welche „die trilaterale Zusammenarbeit mit der Französischen Republik sowie ihre Zusammenarbeit mit anderen Partnern [...] intensivieren“ will.<sup>97</sup> Da weder der Vertrag von Aachen noch die Lancaster-

85 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich, 2025, Art. 1 Abs. 5 und Art. 22.

86 Ebenda, Art. 1 Abs. 5 und Art. 22.

87 Agreement on Defence co-operation between the United Kingdom and Germany, 2024, Section 2.

88 Memorandum of Understanding between Italy and the United Kingdom, 2023, Kap. 1, Abs. 26.

89 Agreement on Defence co-operation between the United Kingdom and Germany, 2024, Präambel.

90 Poland-UK 2030 strategic partnership, 2023, Introduction.

91 Treaty between the United Kingdom and the French Republic for Defence and Security Co-operation, 2010, Präambel.

92 Memorandum of Understanding between Italy and the United Kingdom, 2023, Präambel, Nr. 8.

93 Poland-UK 2030 strategic partnership, Punkt 3, Punkt 3.2.

94 Declaration on Modernising UK-French Defence and Security Cooperation, Punkt 5 a.

95 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich, 2025, Art. 2 Abs. 1.

96 Agreement on Defence co-operation between the United Kingdom and Germany, 2024, Section 1.

97 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich, 2025, Art. 2 Abs. 2.

House-Abkommen ein ähnliches Ziel formulieren, wird abzuwarten sein, wie sich diese Klausel im Konkreten auswirkt. Für die GSVP könnte sich eine solche Verknüpfung des deutsch-französischen Vertragswerkes mit den entsprechenden Verträgen Deutschlands und Frankreichs mit dem Vereinigten Königreich zum Kern einer neuen sicherheitspolitischen Anbindung des Vereinigten Königreichs an die EU entwickeln.

### Auswirkungen der dritten Ebene auf die Europäische Union und NATO

Im Hinblick auf das diesem Beitrag zugrunde gelegte weite Verständnis von differenzierter Integration lassen sich alle untersuchten Verträge als Formen differenzierter Integration einstufen. Alle Abkommen gehen über konkrete temporäre Einzelprojekte hinaus und erheben den Anspruch die sicherheits- und verteidigungspolitische Architektur in Europa grundsätzlich und längerfristig weiterzuentwickeln. Entsprechend sehen alle Abkommen auch die Einrichtung von institutionalisierten Kooperationsstrukturen vor, weisen also einen gewissen Institutionalisierungsgrad auf. Diese Institutionalisierung – wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt – fördert eine auf Dauer angelegte Kooperation, die sowohl für die Zusammenarbeit innerhalb von EU und NATO als auch zu Fragen der Koordinierung und Verknüpfung zwischen beiden Organisationen genutzt werden kann. Auch in Bezug auf die Frage, ob diese Kooperation einen Beitrag zum umfassenderen europäischen Integrationsprozess leisten möchte, ergibt sich ein eindeutiges Bild, da alle Abkommen dezidiert auf die GSVP bzw. den europäischen Integrationsprozess Bezug nehmen. Dabei wird die GSVP komplementär zur NATO gesehen bzw. soll die GSVP die NATO als deren europäischen Pfeiler stärken.

Ein zentraler Unterschied besteht in Bezug darauf, ob es sich um politikfeldübergreifende Abkommen mit einem sicherheits- und verteidigungspolitischen Kapitel oder um reine sicherheits- und verteidigungspolitische Abkommen handelt. Auffallend ist, dass die Abkommen mit Beteiligung des Vereinigten Königreichs zunächst bis auf das italienisch-britische MoU reine sicherheits- und verteidigungspolitische Abkommen waren. Erst mit dem deutsch-britischen Vertrag von 2025 ist ein weiterer politikfeldübergreifender Vertrag dazugekommen. Im Unterschied hierzu sind alle zwischen den EU-Staaten geschlossenen Abkommen mit Ausnahme des italienisch-polnischen MoU umfassendere politikfeldübergreifende Verträge. Da die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation bei den politikfeldübergreifenden Abkommen in einen größeren institutionellen Rahmen eingebettet ist, zeigen sich beim Institutionalisierungsgrad zwischen beiden Gruppen Unterschiede, welche auf die Intensität der inhaltlichen Kooperation aber keinen entscheidenden Einfluss haben, da alle Abkommen auf eine sehr weitreichende sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation abzielen.

Der größte inhaltliche Unterschied kann in der Frage der wechselseitigen Beistandsverpflichtung gesehen werden. Hier heben sich die Verträge von Aachen und Nancy sowie der deutsch-britische Vertrag von 2025 mit ihren eigenständigen Beistandsklauseln von den übrigen Abkommen ab, welche diesbezüglich nur mehr oder weniger direkt auf die entsprechenden Beistandsklauseln von EU und NATO verweisen. Davon abgesehen gibt es auf der inhaltlichen Ebene sehr große Überschneidungen zwischen den Vertragswerken, wobei die wichtigsten thematischen Cluster in der Kooperation in der Forschungs-, Rüstungs- und Beschaffungspolitik, in der Erhöhung der Interoperabilität sowie in Ver-

besserungen bei der Durchführung gemeinsamer Operationen liegen. Damit zielen die Abkommen exakt auf die Bereiche, welche auch auf EU-Ebene als größte Defizite identifiziert werden.<sup>98</sup> Der starke Fokus auf die Fähigkeitsentwicklung, Rüstungspolitik und Beschaffung deckt sich zudem mit den jüngeren Entwicklungen in der GSVP, dass die Europäische Kommission sich zunehmend zu einer Akteurin entwickelt, die die Kooperation der EU-Staaten in den Bereichen Entwicklung, Rüstung und Beschaffung fördert.<sup>99</sup> Da die EU in diesem Bereich seit Langem über die Gent-Initiative zum „Pooling and Sharing“<sup>100</sup> oder die SSZ den Ansatz verfolgt, die genannten Defizite primär durch bi- und multilaterale Kooperationen abzubauen, ergibt sich konzeptionell kein Widerspruch zu den untersuchten bilateralen Abkommen. Dies gilt grundsätzlich auch in Bezug zur NATO, da der Ansatz, den Aufbau notwendiger Ressourcen durch bi- und multilaterale Abkommen zu fördern, auch dort unter der Überschrift „Smart Defence“ konzeptionell verankert ist.<sup>101</sup> Hinzu kommt, dass in allen Abkommen die Komplementarität zur EU und zur NATO betont wird, wobei auch alle zwischen EU-Staaten geschlossenen Abkommen die Komplementarität zur NATO betonen und alle mit dem Vereinigten Königreich geschlossenen Abkommen die Komplementarität zur EU. Im Hinblick auf die Frage einer unitarisierenden oder zentrifugalen Wirkung differenzierter Integration ergibt sich damit das Bild, dass diese Abkommen von ihrer konzeptionellen Anlage her bestehende Initiativen und Ansätze innerhalb der GSVP und auch innerhalb der NATO stärken und somit zur Vertiefung dieser beitragen wollen. Eine Schwächung oder ein Konterkarieren von EU- sowie von NATO-Initiativen und damit eine potenziell zentrifugale Wirkung lässt sich aus den Zielsetzungen der Abkommen nicht ableiten.

Für die Frage, welche Auswirkungen die Kooperation der dritten Ebene auf das Verhältnis zwischen NATO und EU hat, sind neben der Betonung der Komplementarität dieser Vereinbarungen mit beiden Organisationen vor allem die Abkommen unter Beteiligung des Vereinigten Königreiches von Interesse. Denn die Beziehung von NATO und EU wird maßgeblich vom Verhältnis zwischen der EU und den NATO-Staaten, die nicht zur EU gehören, geprägt. Hier zeigt die Untersuchung, dass das Vereinigte Königreich mittels dieser Abkommen ein umfassendes Netzwerk etabliert hat. Dass dieses sämtliche große EU-Staaten umfasst, deutet darauf hin, dass die Stoßrichtung dieser Abkommen nicht darin liegt, Trennlinien innerhalb der EU zu schaffen oder zu vertiefen, was man hätte annehmen können, wenn sich diese Abkommen nur auf den Kreis der eher transatlantisch orientierten Länder beschränkt hätten. Die kooperative Perspektive des Gesamtnetzwerkes zeigt sich auch daran, dass alle Abkommen sowohl die Komplementarität zur NATO als auch zur sicherheitspolitischen Integration innerhalb der EU betonen. Vor diesem Hintergrund bieten die bilateralen Abkommen die Möglichkeit einer sicherheitspolitischen

98 Rat der Europäischen Union: Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt, 7371/22, 21.3.2022.

99 Jan Joel Andersson/Malena Britz: The European Union's role in European defence industry policy, in: *Defence Studies* 2/2025, S. 322–341.

100 Christian Mölling: Pooling und Sharing in EU und Nato. Europas Verteidigung braucht politisches Engagement, keine technokratischen Lösungen, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 25/2012, S. 2.

101 Bastian Giegerich: NATO's Smart Defence: Who's Buying?, in: *Survival* 3/2012, S. 69–77.

Anbindung des Vereinigten Königreiches an die EU und damit auch einer strukturierten Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen NATO und EU.

Damit können die Abkommen einen wertvollen Beitrag leisten, die bestehende Dichotomie zwischen EU- und Nicht-EU-Staaten innerhalb der NATO zu überwinden. Insgesamt ergänzen die bilateralen Abkommen somit bestehende Ansätze der differenzierten Integration des Vereinigten Königreiches durch Öffnung EU-interner Differenzierungsprojekte für Drittstaaten wie der SSZ. Für das künftige Verhältnis des Landes zur EU und damit auch für die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen EU und NATO ist die Frage zentral, ob diese bilateralen Abkommen sich künftig isoliert entwickeln oder untereinander sowie mit anderen bilateralen Abkommen zwischen EU-Staaten verknüpft werden. Die deutsch-britischen Abkommen eröffnen genau diese Perspektive, indem sie sich als Ergänzung zu den britisch-französischen und deutsch-französischen Abkommen verstehen und auf eine engere Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich zielen. Ein solches Kooperationsformat würde die zwei größten EU-Staaten mit dem wichtigsten europäischen Nicht-EU-Staat innerhalb der NATO zusammenführen, was die künftige sicherheitspolitische Architektur Europas maßgeblich prägen könnte.

### **Künftige Perspektiven der sicherheitspolitischen Kooperation der „dritten Ebene“**

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass die sicherheitspolitische Architektur in Europa neben EU und NATO maßgeblich durch bilaterale Abkommen bzw. sicherheitspolitische Kooperationen der dritten Ebene geprägt wird. Diese zielen nicht nur auf den Ausbau der Kooperation und Verbesserungen bei den sicherheitspolitischen Fähigkeiten der beteiligten Staaten, sondern haben auch das Ziel, NATO und EU sowie die Kooperation zwischen beiden Organisationen zu stärken. Sie stehen damit also nicht in Konkurrenz zu NATO und EU, sondern wollen diese dezidiert ergänzen und weiterentwickeln. Die ausdifferenzierten institutionellen Arrangements zeigen dabei, dass die Abkommen nicht nur auf die Überwindung temporärer Defizite abzielen, sondern auf die Entwicklung eines auf Dauer angelegten Kooperationsrahmens. Insbesondere in Bezug auf das Vereinigte Königreich bieten die Kooperationen der dritten Ebene dabei die Chance einer engeren Anbindung dieses wichtigen europäischen NATO-Staates an die EU. Damit können sie einen zentralen Beitrag zur Vertiefung der Kooperation zwischen beiden Organisationen leisten. Die potenziell positiven Effekte auf das Verhältnis zwischen NATO und EU beziehen sich zudem nicht nur auf die Abkommen mit Beteiligung des Vereinigten Königreiches, sondern auch auf die übrigen Abkommen, da diese – ungeachtet der Frage der stärkeren oder weniger stärkeren transatlantischen Ausrichtung der Vertragspartner – alle die Komplementarität von NATO und EU betonen und deren Zusammenarbeit stärken sollen.

Der Mehrwert der Kooperation der dritten Ebene konnte anhand der hier untersuchten Abkommen nur prinzipiell aufgezeigt und nicht umfassend analysiert werden. Hierzu sind weitere Studien zu den etwa 200 Abkommen zwischen den europäischen Staaten erforderlich. Ein Bereich, den diese Untersuchung ausgeklammert hat, sind multilaterale Kooperationsformate wie die Europäische Interventionsinitiative. Auch wenn der vorliegende Beitrag somit nicht alle Fragen behandeln konnte, hat er aufgezeigt, dass Kooperationen der dritten Ebene einen wichtigen Teil der sicherheitspolitischen Architektur in Europa bilden und sowohl die EU und NATO stärken als auch die Kooperation zwischen diesen

intensivieren wollen. Wenn solche Formate verstärkter Zusammenarbeit aber tatsächlich substanziell zur EU-Integration beitragen wollen und können, erscheint es sinnvoll, diese in das Konzept der differenzierten Integration miteinzubeziehen. Hierdurch eröffnet sich ein weiteres Forschungsfeld, das bisher unterbelichtet ist, nämlich die Verknüpfung von zwei internationalen Organisationen wie NATO und EU mittels differenzierter Integration.

# Eine geoökonomische Wende in der Handelspolitik? Die Ausgleichszölle der Europäischen Union auf batterieelektrische Fahrzeuge aus China

Joachim Schild\*

*In the light of rapidly rising imports of battery electric vehicles (BEVs) produced in China, massive Chinese state support for the industry, and the build-up of overcapacities, the European Commission launched an investigation into Chinese subsidisation practices. In July 2024, it imposed provisional and in October 2024 definitive countervailing duties. This paper seeks to explain this bold move and traces its origins. Interest group lobbying falls short of explaining European decision-making outcomes. Against the background of deep divisions inside the Council, the Commission had a certain room of manoeuvre to pursue a more assertive trade defence policy vis-à-vis China, in line with its "open strategic autonomy" approach. The decision-making rule applied when turning provisional countervailing duties into definitive ones made it difficult for the member states' governments to prevent the Commission from pursuing its preferred course of action.*

Seit den späten 2010er Jahren hat die Außenhandelspolitik der Europäischen Union (EU) eine unilaterale Wendung genommen. Die Union hat den Werkzeugkasten ihrer autonomen Handelspolitik um Instrumente erweitert, mit denen sie ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen in einem immer feindlicheren und „geopolitisierten“ internationalen Umfeld verteidigen will.<sup>1</sup>

In ihrer Überprüfung der EU-Außenhandelspolitik im Jahr 2021 lieferte die Kommission eine Begründung für diesen Politikwechsel. Sie betonte das Konzept der offenen strategischen Autonomie, zu der ihre Handelspolitik beitragen sollte: **„Offene strategische Autonomie unterstreicht die Fähigkeit der EU, ihre eigenen Entscheidungen zu treffen und die Welt um sie herum durch Führungsstärke und Engagement zu gestalten, wobei ihre strategischen Interessen und Werte zum Ausdruck kommen.** [Hervorh. im Orig.] [...] Außerdem bedeutet dies, dass die EU weiterhin von den internationalen Chancen profitiert und zugleich bestimmt auftritt, um die eigenen Interessen zu behaupten, die Wirtschaft der EU vor unlauteren Handelspraktiken zu schützen und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.“<sup>2</sup>

Der zunehmende Einsatz von handelspolitischen Schutzinstrumenten, vor allem gegen Produzenten aus China, zeugt von der Praxisrelevanz des neuen Ansatzes. In seiner Abschiedsrede vor dem Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments (INTA) wies Handelskommissar Valdis Dombrovskis auf das neue Selbstbewusstsein der Union im Einsatz von handelspolitischen Schutzinstrumenten hin. Von den 184

---

\* Prof. Dr. Joachim Schild, Fachbereich III/Politikwissenschaft, Professur für Vergleichende Regierungslehre, Jean-Monnet-Lehrstuhl „EU Trade Policy and the Rise of Geopolitics“, Universität Trier.

- 1 Vgl. 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; Ferdi De Ville/Simon Happersberger/Harri Kalimo: The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origins and Characteristics of the EU's New Trade Instruments, in: European Foreign Affairs Review 2023 (Special Issue), S. 15–34.
- 2 Europäische Kommission: Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, COM(2021) 66 final, 18.2.2021, S. 5.

handelspolitischen Schutzmaßnahmen (Anti-Dumping- und Anti-Subventionsausgleichszölle), die im März 2024 in Kraft waren, betrafen etwa zwei Drittel Einfuhren aus der Volksrepublik.<sup>3</sup>

Angesichts der schnell wachsenden Importe von batterieelektrischen PKWs aus China startete die Kommission im Oktober 2023 eine Untersuchung der chinesischen Subventionspraktiken in diesem Sektor – „the largest EU trade case against China in history“<sup>4</sup> und „perhaps the most political case of its kind in recent memory“.<sup>5</sup> Die Kommission führte im Juli 2024 vorläufige Ausgleichszölle in Höhe von 17,4 bis 37,6 Prozent gegen E-Autohersteller in China ein, die im Oktober 2024 mit veränderten Zollsätzen (siehe unten) endgültig wurden. Dieser Schritt birgt das Risiko eines tiefen Risses und eines dauerhaften Handelskonflikts zwischen der EU und dem Land. Er fügt der langen Liste von bilateralen Konflikten ein weiteres höchst umstrittenes Thema hinzu.

Wie lässt sich dieser Schritt erklären? Ist er auf die erfolgreiche Lobbyarbeit der Automobilindustrie in den Mitgliedstaaten der Union zurückzuführen? Oder ist er vielmehr Ausdruck einer bewussten politischen Entscheidung einer „geopolitischen“ Kommission, die eine „geoökonomische Wende“ in der europäischen Handelspolitik vollzieht?

Der nächste Abschnitt formuliert theoretische Erwartungen auf der Basis konkurrierender Theorieschulen. Nachfolgend wird die Problemwahrnehmung seitens der Europäischen Kommission dargestellt. Daran schließt sich eine Rekonstruktion des Agenda-Setzungs- und Entscheidungsprozesses an. Diese liefert empirische Evidenz für eine geoökonomische Wende in der Nutzung des handelspolitischen Schutzinstrumentariums der Union, welche die Kommission bewusst gegen Widerstände aus den Mitgliedstaaten, vor allem aus Deutschland, vorangetrieben hat. Dieser Wandel der EU-Außenhandelspolitik gegenüber China wird abschließend im Lichte unterschiedlicher theoretischer Erklärungsangebote interpretiert.

## Theoretische Erwartungen

Wie agiert die liberale Macht Europa<sup>6</sup> in der neuen geoökonomischen Ordnung,<sup>7</sup> in der wirtschaftlicher Nationalismus an Boden gewinnt? Wie reagiert die EU als Akteur mit einer starken Präferenz für eine regelbasierte multilaterale Handelsordnung, wenn sie mit Konkurrenten konfrontiert wird, die sich dauerhaft nicht an die Regeln halten? Das Selbstbewusstsein, das in dem Konzept der Offenen Strategischen Autonomie zum Ausdruck kommt, spiegelt eine wachsende europäische Enttäuschung über Chinas Staatskapitalismus und das anhaltende Fehlen regelkonformer Geschäfts- und Handelspraktiken chinesischer Unternehmen wider. Diese Enttäuschung wurde auch durch das Versagen

3 Europäische Kommission: Speech by Executive Vice-President Dombrovskis at the European Parliament International Trade (INTA) Committee, SPEECH/24/1643, 21.3.2024.

4 Kjeld van Wieringen: The future of European electric vehicles. In-depth analysis, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 762.873, November 2024, S. III.

5 Gregor Sebastian/Noah Barkin: Ain't no Duty High Enough, 2025, 29.4.2025, S. 1, abrufbar unter: <https://rhg.com/research/aint-no-duty-high-enough/> (letzter Zugriff: 18.8.2025).

6 Wolfgang Wagner: Liberal Power Europe, in: Journal of Common Market Studies 6/2017, S. 1398–1414.

7 Anthea Roberts/Henrique Choer Moraes/Victor Ferguson: Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment, in: Journal of International Economic Law 4/2019, S. 655–676. Übersetzung des Autors.



der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) genährt, ausreichende Abhilfe gegen unlauteren Wettbewerb aus der Volksrepublik zu schaffen.<sup>8</sup>

Die wachsende Desillusionierung hinsichtlich der wettbewerbsverzerrenden Handelspraktiken Chinas begünstigte eine geoökonomische Wende in der europäischen Handelspolitik. Ich folge Anna Herranz-Surrallés et al. in ihrem Verständnis des Konzepts, welches sie folgendermaßen beschreiben: „(...) a rethinking of liberalisation and market integration through the adoption of more geopolitical approaches to the use of economic instruments in response to international structural shifts“.<sup>9</sup> Die Autoren unterscheiden drei Dimensionen dieser Wende, nämlich den Wandel von einer liberalen zu einer geoökonomischen Weltordnung, zu geoökonomischen Politiken und zum Einsatz geoökonomischer Macht. Eine geoökonomische Wende der EU impliziert demnach: a) die Perzeption eines grundlegenden Wandels der internationalen Ordnung von einer liberalen zu einer geoökonomischen Ordnung, b) die Verfolgung einer geoökonomischen Politik einschließlich des Schutzes von EU-Produzenten anstelle eines liberalen marktorientierten Ansatzes und c) die Fähigkeit und Bereitschaft, wirtschaftliche Machtressourcen zu nutzen, um sich einen Vorteil zu verschaffen. In unserem Kontext sind die erste und die zweite Dimension von zentraler Bedeutung.

Der staatszentrierte Realismus in der Internationalen Politischen Ökonomie (IPO) liefert theoretische Argumente, die zur Erklärung einer geopolitischen Wende beitragen können. Er unterstreicht die Bedeutung der staatlichen Autonomie gegenüber der Lobbyarbeit von Interessengruppen in Fällen, in denen Regierungen das nationale Interesse auf dem Spiel sehen, insbesondere Sicherheitsinteressen oder längerfristige wirtschaftliche Interessen.<sup>10</sup> Darüber hinaus wird von Vertretern der realistischen Schule der Produktionsstandort hervorgehoben, denn dieser „berührt das nationale Interesse, da die Zusammensetzung der Produktion das Wachstum beeinflussen kann, weil bestimmte Industrien entweder von Natur aus bessere Wachstumsaussichten haben oder positive externe Effekte für die Gesamtwirtschaft liefern“.<sup>11</sup>

Freihandelspolitik ist die Politik starker und wettbewerbsfähiger Nationen. Ein staatszentrierter, realistischer Ansatz würde erwarten, dass mit einer geoökonomischen Wende und einer zunehmenden Unterstützung für Protektionismus zu rechnen ist, wenn ein Konkurrent komparative Vorteile erlangt und die etablierten Marktführer verdrängt. Der „Grad der Harmonie oder Disharmonie ist abhängig vom Ausmaß der Komplementarität des Handels sowie von den allgemeinen politischen Beziehungen zwischen den Handelsnationen“, so Robert Gilpin.<sup>12</sup> Tatsächlich wurde der Handel zwischen der EU und China im Laufe der Zeit weniger komplementär und stärker substitutiv, auch in der Automobilindustrie. Ein staatszentrierter Realismus würde daher eine zunehmende Intensität der wirtschaftlichen und politischen Konflikte erwarten.

8 Joachim Schild/Dirk H. Schmidt: EU and US Foreign Economic Policy Responses to China. The End of Naivety, Abingdon/New York 2024, Kap. 4.

9 Anna Herranz-Surrallés/Chad Damro/Sandra Eckert: The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 919–937, hier S. 920.

10 Robert Gilpin: The Political Economy of International Relations, Princeton (New Jersey) 1987; Robert Gilpin: Global Political Economy. Understanding the International Economic Order, Princeton (New Jersey) 2001.

11 Jonathan Kirshner: Political Economy in Security Studies after the Cold War, in: Review of International Political Economy 1/1998, S. 64–91, hier S. 76. Übersetzung des Autors.

12 Gilpin: Political Economy of International Relations, 1987, S. 188. Übersetzung des Autors.



Wenn der Wirtschaftszweig, der gegenüber externen Herausforderern an Boden verliert, für die Gesamtwirtschaft und das Wohlergehen der Gesellschaft von entscheidender Bedeutung ist, neigen Regierungen dazu, den Schutz der angegriffenen Branche als nationales Interesse zu definieren. Wenn die Regierung des Konkurrenten zudem Instrumente der strategischen Handelspolitik einsetzt, dann wird eine geoökonomische Wende als Reaktion wahrscheinlicher, einschließlich des eigenen Einsatzes von strategischen Handelspraktiken. Da sich die Automobilindustrie im Laufe der Zeit auf Elektromotoren verlagern wird, besteht das Risiko, dass strategische Handelspraktiken eines Hauptwettbewerbers diesem einen entscheidenden Vorteil auf dem Markt für batterieelektrische Fahrzeuge verschaffen. Eine geoökonomische Wende bedeutet in einem solchen Kontext, dass das nationale – oder in unserem Fall das europäische – Interesse auf der Grundlage des Herstellerinteresses definiert wird und zum Schutz einer strategisch wichtigen Industrie führt. Verbraucherinteressen an preisgünstigen Importen verlieren an Gewicht.

Eine Hinwendung zu einem protektionistischen Ansatz im Handel muss jedoch nicht auf einer geoökonomischen Wende beruhen. Liberale Ansätze zur Analyse der Außenhandelspolitik wie das Interessengruppenmodell<sup>13</sup> betonen die Verteilung der erwarteten wirtschaftlichen Kosten und Vorteile alternativer Politiken für Einzelpersonen bzw. einzelne Unternehmen, Wirtschaftssektoren und Interessengruppen. Gut organisierte Interessengruppen, die mit konzentrierten Verlusten rechnen, werden protektionistische Maßnahmen befürworten. Antizipierte Kosten bieten Anreize für Organisation, Mobilisierung und politische Lobbyarbeit. Im Sinne eines liberalen Ansatzes könnte der Einsatz handelspolitischer Schutzinstrumente seitens der EU durch die Lobbyarbeit der europäischen Automobilindustrie erklärbar sein. Schutzforderungen sollten daher vor allem von den Teilen der europäischen Automobilindustrie ausgehen, die am unmittelbarsten von der steigenden Zahl batteriebetriebener Elektrofahrzeuge betroffen sind, die aus China in die EU exportiert werden.

Andererseits gibt es Automobilhersteller, insbesondere aus Deutschland, für die ihre Geschäftsmöglichkeiten auf dem chinesischen Automobilmarkt wichtiger sein könnten als mögliche Verluste aufgrund der Importkonkurrenz aus der Volksrepublik. Sie könnten sich bei ihrer nationalen Regierung dafür einsetzen, Zölle auf in China produzierte batteriebetriebene Elektrofahrzeuge abzulehnen, weil sie Vergeltungsmaßnahmen gegen europäische Hersteller befürchten.

## Problemdefinition

Die Europäische Kommission leitete am 4. Oktober 2023 ein Antisubventionsverfahren gegen die Hersteller batteriebetriebener Elektrofahrzeuge aus der Volksrepublik China ein. Sie betonte die „Sensibilität des Elektrofahrzeugsektors“ unter Berücksichtigung „seiner strategischen Bedeutung für die EU-Wirtschaft in Bezug auf Innovation, Wertschöpfung und Beschäftigung“ und verwies darauf, dass „ein erheblicher Anstieg der subventionierten Niedrigpreiseinfuhren wahrscheinlich [sei], weshalb eine Schädigung des bereits anfälligen Wirtschaftszweigs der EU unmittelbar bevorstehen könnte.“<sup>14</sup> Die Kommission verwies auf

13 Gene M. Grossman/Elhanan Helpman: Interest Groups and Trade Policy, Princeton (New Jersey) 2002.

14 Bekanntmachung der Einleitung eines Antisubventionsverfahrens betreffend die Einfuhren neuer batteriebetriebener Elektrofahrzeuge für die Personenbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China (C/2023/160), in: Amtsblatt der EU, Reihe C, 4.10.2023, S. 1.

eine Vielzahl von chinesischen Subventionspraktiken, wie z. B. „verschiedene Zuschüsse, Gewährung von Darlehen, Ausfuhrkrediten und Kreditlinien durch Banken im Staatsbesitz oder von Anleihen, die von Banken im Staatsbesitz und anderen Finanzinstituten zu Vorzugsbedingungen gezeichnet wurden, sowie Gewährung von Vorzugsbedingungen für Ausfuhrversicherungen; Einkommensteuerermäßigungen und -befreiungen, Steuerbefreiung für Dividendenausschüttungen, Nachlässe auf Ein- und Ausfuhrsteuern; Umsatzsteuerbefreiungen und -nachlässe; staatliche Bereitstellung von Waren (wie Rohstoffen und Vorleistungen sowie Teilen) und Dienstleistungen zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt.“<sup>15</sup>

Die Kommission betrachtete diese Subventionen als finanzielle Beihilfen verschiedener staatlicher Ebenen und öffentlicher Einrichtungen. Zudem ging sie davon aus, dass sie spezifisch seien, dem Empfänger einen Vorteil verschaffen und den Wirtschaftszweig der Union schädigten. Auf dieser Grundlage hielt sie diese für potenziell anfechtbar. Ihre Untersuchung lieferte in der Tat zahlreiche Beweise für die vielfältigen Formen der Subventionierung chinesischer Elektrofahrzeughersteller.<sup>16</sup>

Die Kommission betonte, dass die subventionierten Einfuhren und deren Marktanteile deutlich zugenommen hätten und wies auf die „massiven Überkapazitäten“ hin. Zudem erwartete sie „eine unmittelbar bevorstehende, erhebliche Ausweitung seiner [Chinas, Anmerk. d. Verf.] Kapazitäten als Indiz für einen voraussichtlichen erheblichen Anstieg der subventionierten Ausfuhren in die Union, wobei zu berücksichtigen ist, in welchem Maße andere Auslandsmärkte zusätzliche Ausfuhren aufnehmen können.“<sup>17</sup> Letzteres spielt auf Einfuhrbeschränkungen in Drittstaaten an, vor allem in den USA und Kanada. Mit deren 100-Prozent-Zöllen erhöhten sie den Importdruck auf den europäischen Markt noch weiter. Indem sie auf künftige Bedrohungen und Schädigungen der europäischen Automobilindustrie verwies, verfolgte die Kommission mit ihren Schutzmaßnahmen einen präventiven Ansatz.

Sie unterstrich die herausragende Bedeutung dieses Wirtschaftszweigs: „Die Automobilindustrie spielt eine wichtige Rolle in der Wirtschaft der Union und bietet direkte und indirekte Arbeitsplätze für 12,9 Millionen Menschen, was 7 % der Gesamtbeschäftigung in der EU entspricht. [...] Die Automobilindustrie ist ein Motor für die wirtschaftliche Wertschöpfung, die wettbewerbsfähige Souveränität und das gesellschaftliche Wohlergehen Europas.“<sup>18</sup>

Die Kommission handelte daher nicht nur auf der Grundlage potenzieller mikroökonomischer Schadensindikatoren einzelner mit Billigimporten konkurrierender europäischer Automobilhersteller; sie unterstrich vielmehr die breitere sozioökonomische und strategische Bedeutung der Automobilindustrie. Sie berücksichtigte makroökonomische Indikatoren wie Gesamtproduktion, Beschäftigung, Investitionen, Marktanteil und Produktivität.<sup>19</sup> Indem sie jenseits von wirtschaftlichen Einzelinteressen von Unternehmen und des Sektors insgesamt dessen gesamtwirtschaftliche Bedeutung hervorhob, formulierte sie als

<sup>15</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>16</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2024/1866 der Kommission vom 3. Juli 2024 zur Einführung eines vorläufigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren neuer batteriebetriebener Elektrofahrzeuge für die Personenbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 4.7.2024, hier S. 67–160.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 181, 176.

<sup>18</sup> Ebenda, S. 195.

<sup>19</sup> Ebenda, S. 168.

Exekutive ein europäisches strategisches Interesse an diesem Sektor. Dies entspricht den Erwartungen von Vertretern der realistischen Schule der IPÖ, die davon ausgehen, dass staatliche Exekutiven ein nationales – in unserem Fall europäisches – Interesse formulieren können, jenseits gesellschaftlicher Einzelinteressen, und dieses zur Grundlage ihrer Außenhandelspolitik machen.<sup>20</sup>

Die chinesischen Elektro-PKW-Ausfuhren in die EU haben sich zwischen 2020 und 2023 wertmäßig mehr als verzehnfacht.<sup>21</sup> In absoluten Zahlen stiegen die Zulassungszahlen von Elektro-PKWs aus China im Zeitraum der Kommissionsuntersuchung vom 1. Oktober 2022 bis zum 30. September 2023 von 18.934 auf 346.345. Das entspricht einer Steigerung um 1.729 Prozent. Der Marktanteil der aus China importierten E-Autos stieg von 3,9 Prozent im Jahr 2020 auf 25 Prozent im Untersuchungszeitraum.<sup>22</sup> Unter diesen Einfuhren, zu denen auch nicht-chinesische Marken wie BMW, Mercedes-Benz, Renault (Dacia) und Tesla gehören, gewannen insbesondere chinesische Marken an Boden. Ihr Marktanteil stieg zwischen April und Juni 2024 auf 14,1 Prozent.<sup>23</sup> Im Jahr 2022 kamen 21 Prozent der weltweiten Exporte von Elektrofahrzeugen aus China, verglichen mit nur 4 Prozent im Jahr 2020. Die Subventionen für den chinesischen E-Fahrzeugsektor wurden für den Zeitraum von 2009 bis 2021 auf über 125 Milliarden Dollar geschätzt.<sup>24</sup>

Auf die europäische Automobilindustrie entfallen 8 Prozent der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes. Die Marken der wichtigsten Herstellerländer Deutschland, Frankreich und Italien mussten zwischen 2018 und 2023 einen erheblichen Rückgang ihrer globalen Marktanteile hinnehmen: die französischen Marken um 37 Prozent auf 3,5 Prozent, die italienischen Marken um 11 Prozent auf 1,4 Prozent und die deutschen um 12 Prozent auf 14,9 Prozent. Dabei ist der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt für batteriebetriebene Elektrofahrzeuge am stärksten ausgeprägt.<sup>25</sup>

## Die Europäische Kommission als Agenda-Setzerin

Die Kommission hat die Rolle der Agenda-Setzerin übernommen. In ihrer Rede zur Lage der Union am 13. September 2023 kündigte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen an, eine Antisubventionsuntersuchung zu aus China importierten Elektrofahrzeugen einzuleiten, da China „die Weltmärkte mit billigeren chinesischen Elektroautos **überschwemmt**. Der Preis dieser Autos wird durch riesige staatliche Subventionen **künstlich gedrückt**. **Das verzerrt unseren Markt** [Hervorh. im Original]“.<sup>26</sup> Diese Ankündigung betont die politische Bedeutung, welche die Kommission der Untersuchung beimaß. Dem liegt die bereits 2021 formulierte Wahrnehmung zugrunde, dass die liberale internationale

20 Gilpin: Political Economy of International Relations, 1987; Gilpin: Global Political Economy, 2001.

21 Ryan Featherston: Slamming the Brakes: The EU Votes to Impose Tariffs on Chinese EVs, 16.12.2024, abrufbar unter: <https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/slamming-brakes-eu-votes-impose-tariffs-chinese-evs> (letzter Zugriff: 14.8.2025).

22 Durchführungsverordnung (EU) 2024/1866, Amtsblatt der EU, Reihe L, 2024, S. 163.

23 Durchführungsverordnung (EU) 2024/2754 vom 29.10.2024 zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren neuer batteriebetriebener Elektrofahrzeuge für die Personbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 29.10.2024, hier S. 12.

24 Van Wieringen: The future of European electric vehicles, 2024, S. 8.

25 Maria Garrone/Giuseppe Marotta/Andreas Reuter: Sings of de-industrialisation? A deep dive into the European car industry, Europäische Kommission: Economics Brief 13/2025, S. 5.

26 Europäische Kommission: Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2023, SPEECH/23/4426, 13.9.2023.

Ordnung einer geoökonomischen Ordnung weicht. Die Kommission unterstreicht zwar, dass „die Unterstützung eines wirksamen regelbasierten Multilateralismus im zentralen geopolitischen Interesse der EU“ liege. „Gleichzeitig muss sich die EU mit Instrumenten ausstatten, um in einem feindseligeren internationalen Umfeld handlungsfähig zu sein, wenn es nötig ist.“<sup>27</sup> In ihren politischen Leitlinien für die Arbeit der Kommission 2024–2029 betonte von der Leyen die Notwendigkeit einer neuen Außenwirtschaftspolitik: „In der heutigen Welt gehen Geopolitik und Geoökonomie Hand in Hand. Dies muss auch für die europäische Außen- und Wirtschaftspolitik gelten.“<sup>28</sup>

Die Kommission leitete diese Untersuchung von Amts wegen ein („ex officio“), d. h. auf eigene Initiative, auf Grundlage von Art. 10 Abs. 8 der Antisubventions-Grundverordnung, „ohne dass ein schriftlicher Antrag vom Wirtschaftszweig der Union oder in seinem Namen gestellt wurde“.<sup>29</sup> In der Vergangenheit haben EU-Unternehmen häufig gezögert, eine Beschwerde einzureichen, weil sie Vergeltungsmaßnahmen von Drittländern befürchteten, da sich ihre Beschwerden gegen Regierungen und nicht gegen private Wettbewerber richten. In Fällen, in denen Vergeltungsmaßnahmen drohen, geben die Änderungen der Antisubventions- und Antidumping-Grundverordnungen von 2017 und 2018 der Kommission das Recht, eine Untersuchung von Amts wegen einzuleiten, wenn sie über ausreichende Beweise für Dumping oder anfechtbare Subventionen, für eine Schädigung und für einen Kausalzusammenhang zwischen beidem verfügt. Eine solche Ex-officio-Untersuchung der Subventionspraktiken zielt auf das Verhalten staatlicher chinesischer Akteure ab. Da sie zu Vergeltungsmaßnahmen führen kann, ist sie politisch höchst sensibel. Es ist kaum ein Zufall, dass die Kommission diesen Schritt unternahm, nachdem das Handelsdefizit der EU mit China mit fast 400 Milliarden Euro im Jahr 2022 einen historischen Höchststand erreicht hatte.<sup>30</sup>

Die Tatsache, dass die Untersuchungen von Amts wegen durchgeführt wurden, spricht für eine realismustheoretische Interpretation als Ausdruck einer strategischen Handelspolitik. Über den Fall der Subventionierung von batterieelektrischen PKWs hinaus signalisierte diese Untersuchung die Bereitschaft der EU, von ihrem handelspolitischen Instrumentarium Gebrauch zu machen, um chinesischen strategischen Handelspraktiken, die als unlauter und wettbewerbsverzerrend angesehen werden, entgegenzuwirken und so wichtige europäische Industrien zu schützen. Es gibt kaum Hinweise darauf, dass die Industrie eine solche Untersuchung öffentlich gefordert hätte. Eine aktive, sichtbare Lobbyarbeit der Industrie hätte für eine liberale, den Einfluss von Interessengruppen betonende Erklärung gesprochen. Der Verband der europäischen Automobilhersteller (ACEA) hatte andere Prioritäten, was die Unterstützung der europäischen Elektroautohersteller anging, und hatte keine solche Untersuchung angestoßen. Er forderte die politischen Entscheidungsträ-

27 Europäische Kommission: Überprüfung der Handelspolitik, 2021, S. 9.

28 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](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf) (letzter Zugriff: 20.8.2025), S. 37.

29 Bekanntmachung der Einleitung eines Antisubventionsverfahrens, Amtsblatt der EU, Reihe C, 2023, S. 1.

30 Gisela Grieger/Gyorgyi Macsai: EU anti-subsidy probe into electric vehicle imports from China, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 754.553, Oktober 2023, S. 1.

ger lediglich auf, „gleiche Wettbewerbsbedingungen für nachhaltig hergestellte europäische Fahrzeuge zu gewährleisten, indem sie faire und freie Handelsregeln verteidigen“.<sup>31</sup>

Dieses Schweigen der „Stimme der Automobilindustrie“<sup>32</sup> spiegelt die interne Spaltung zwischen den nationalen Mitgliedsverbänden wider. Diese und die von ihnen vertretenen Unternehmen unterscheiden sich stark hinsichtlich ihrer Präsenz in China und ihrer Befürchtung chinesischer Vergeltungsmaßnahmen im Falle von EU-Ausgleichszöllen mit dem Risiko eines Handelskriegs. Der Europäische Verband der Automobilzulieferer (CLEPA) und der deutsche Verband der Automobilindustrie (VDA) wiesen auf die Gefahr von chinesischen Vergeltungsmaßnahmen hin, die den Marktzugang europäischer Hersteller und Zulieferer einschränken könnten.<sup>33</sup> Ein von Politico zitierter europäischer Industrievertreter erklärte die Abneigung der Industrie, eine Untersuchung von Amts wegen zu unterstützen: „Industry hates it for two reasons: it will partly target Europe’s own products [d. h. E-Autos von europäischen Marken, die in China produziert werden, Anmerk. d. Verf.] and because of the fear of retaliation.“<sup>34</sup> Französische und italienische Hersteller kleinerer Fahrzeuge im Volumensegment, die besonders anfällig für Konkurrenz von kostengünstigen E-Autos aus China sind, setzten sich jedoch Berichten zufolge bereits vor Beginn der Untersuchung für einen Schutz ein.<sup>35</sup>

### Heterogene Präferenzen der Mitgliedstaaten und Kommissionsautonomie

Am 4. Juli 2024 begann die Kommission, vorläufige Zölle auf batteriebetriebene E-PKWs aus China zu erheben. Sie hatte zahlreiche Beweise für Subventionen gefunden, die ihrer Ansicht nach gegen WTO-Regeln verstoßen. Am 4. Oktober 2024 beschloss sie, die vorläufigen Ausgleichszölle in endgültige Zölle für einen Zeitraum von fünf Jahren umzuwandeln. Da es unter den Mitgliedstaaten im Komitologieausschuss für handelspolitische Schutzinstrumente keine Mehrheit gegen die Kommissionsvorlage gab, traten die Zölle am 30. Oktober 2024 in Kraft.

Auch angesichts heftiger chinesischer Kritik und der von China am 21. August 2024 eingeleiteten Gegenmaßnahmen blieb die Kommission bei ihrer entschlossenen Haltung. Bevor die Union Ausgleichszölle einführte, hatte China mit Antidumpingzöllen auf Einfuhren von Schweinefleisch, Milchprodukten und Branntwein aus der EU gedroht. Später erhob Peking tatsächlich Antidumpingzölle zwischen 30,6 und 39 Prozent auf europäischen Weinbrand.<sup>36</sup> Diese Zölle zielten vor allem gegen Frankreich und Italien, die den Einsatz von handelspolitischen Schutzinstrumenten gegen die Volksrepublik befürwortet hatten. Im Vorfeld der Entscheidung über die endgültigen Zölle hatte China in einem Brief an EU-

31 European Automobile Manufacturers’ Association: A competitive European auto industry, driving the mobility revolution, Februar 2024, abrufbar unter: [https://www.futuredriven.eu/wp-content/uploads/2024/02/ACEA\\_FutureDriven\\_Manifesto.pdf](https://www.futuredriven.eu/wp-content/uploads/2024/02/ACEA_FutureDriven_Manifesto.pdf) (letzter Zugriff: 15.8.2025). Übersetzung des Autors.

32 So die Selbstdarstellung des Verbands auf seiner Webseite: <https://www.acea.auto/about-acea/> (letzter Zugriff: 30.10.2025). Übersetzung des Autors.

33 Durchführungsverordnung (EU) 2024/1866, Amtsblatt der EU, Reihe L, 2024, S. 199–200.

34 Barbara Moens/Joshua Posaner/Nicholas Vinocur: France puts screws on EU chief to hit back against Chinese electric vehicles, in: Politico, 11.9.2023.

35 Ebenda; siehe auch Table.Briefings: EVs from China: Tariffs divide European car countries, abrufbar unter: <https://table.media/en/europe/professional-briefing/tariffs-divide-car-countries-dispute-over-hearings?> (letzter Zugriff: 19.8.2025).

36 Klaus Möbius: Vorläufige Antidumpingzölle auf Weinbrand aus der EU, 29.11.2025, abrufbar unter: <https://www.gtai.de/de/trade/china/zoll/antidumping-weinbrand-china-1826696> (letzter Zugriff: 20.10.2025).

Handelskommissar Dombrovskis gedroht, die Einfuhr von Airbus-Flugzeugen, landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Luxusautos zu beschränken.<sup>37</sup> Außerdem leitete das Land im August 2024 ein Antisubventionsverfahren gegen EU-Milchprodukte ein. Die Kommission reagierte umgehend mit einem Antrag auf Konsultationen bei der WTO, um die chinesische Untersuchung anzufechten.<sup>38</sup> Als China anbot, vor der Einführung der Ausgleichszölle einen Mindestpreis von 30.000 Euro für E-Autos festzulegen, lehnte die Kommission dies ab.<sup>39</sup> In Anbetracht der hohen Risiken, die mit ihrem entschiedenen Vorgehen verbunden waren und des Mangels an breiter Unterstützung durch die mitgliedstaatlichen Regierungen, erscheinen die entschlossenen Schritte der Kommission erstaunlich.

Die selbstbewusste Haltung der Europäischen Kommission lässt sich durch eine Kombination dreier Faktoren erklären. Erstens ihr Selbstverständnis als „geopolitische“ Kommission, wie es von Kommissionspräsidentin von der Leyen zu Beginn ihrer ersten Amtszeit 2019 formuliert wurde.<sup>40</sup> Dieses ließ sie zu einer Befürworterin einer geoökonomischen Wende in der EU-Handelspolitik werden, insbesondere gegenüber China. Grundlage dafür war ihre Einschätzung, dass die liberale internationale Wirtschaftsordnung erodiert und sich eine geoökonomische Ordnung durchsetzt. Zweitens stärkte die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Präferenzen die Autonomie der Kommission und erlaubte ihr ein härteres Vorgehen. Dieses wurde, drittens, durch die anzuwendende Entscheidungsregel bei der Abstimmung über permanente Ausgleichszölle begünstigt.

Die gegensätzlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten spiegeln die Verwundbarkeiten und Präferenzen der jeweiligen Automobilindustrie wider und das Interesse von Regierungen, die ausländische Direktinvestitionen aus China anlocken wollten – sowohl für Automobil- als auch für Batterieproduktionsanlagen. Die deutsche Automobilindustrie sprach sich gegen die Einführung von Zöllen aus und verwies auf das Risiko chinesischer Vergeltungsmaßnahmen, eskalierende Handelskonflikte und auf die Verwundbarkeit der deutschen Automobilindustrie aufgrund ihrer Abhängigkeit vom chinesischen Markt sowie von Rohstoffen und Batterietechnologie aus China. Der VDA forderte eine Verhandlungslösung mit der chinesischen Seite.<sup>41</sup> Die hohe Bedeutung des chinesischen Marktes für Audi, BMW, Mercedes-Benz, Porsche und Volkswagen erklärt diese Haltung. Die chinesischen Drohungen zielten speziell auf Luxusfahrzeuge dieser Marken. Die chinesische Handelskammer in Europa wies auf die Möglichkeit hin, 25 Prozent Zölle auf europäische Limousinen und SUVs mit Motoren über 2,5 Litern Hubraum zu erheben.<sup>42</sup> Dies hätte die Exporte aus Deutschland und noch stärker aus der Slowakei getroffen.<sup>43</sup> Unterstützung fand der VDA bei der deutschen Regierung. Die Ampelkoalition setzte sich bei der Kommission dafür ein, bei der

37 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zittern vor den Zöllen, 1.6.2024, S. 20.

38 Europäische Kommission: Kommission leitet WTO-Konsultationen ein, um Chinas Antisubventionsuntersuchung in Bezug auf Milcherzeugnisse aus der EU anzufechten, IP/2024/4821, 23.9.2024.

39 International Institute for Strategic Studies: The EU's approach to tariffs on Chinese electric vehicles, International Institute for Strategic Studies: Strategic Comments 27/2024.

40 Pierre Haroche: A 'Geopolitical Commission': Supranationalism Meets Global Power Competition, in: Journal of Common Market Studies 4/2023, S. 970–987.

41 Verband der Automobilindustrie: Eckpunktepapier. Antisubventionsuntersuchung der Europäischen Kommission, 3.7.2024, abrufbar unter: [https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/2024/240703\\_PM\\_Antisubventionsuntersuchung-der-Europaischen-Kommission](https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/2024/240703_PM_Antisubventionsuntersuchung-der-Europaischen-Kommission) (letzter Zugriff: 18.8.2025).

42 Gustav Theile: China droht deutschen Autoherstellern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.5.2024, S. 17.

43 Featherston: Slamming the Brakes, 2024.



Entscheidung über die endgültigen Zölle niedrige Zollsätze zu wählen, „ideally on a reciprocal level that China also imposes on the EU – meaning 15 percent“.<sup>44</sup>

Dies lässt sich dadurch erklären, dass die steigenden Importe chinesischer E-Autos die deutschen Premium-Automobilhersteller nicht in demselben Maße bedrohen wie die Hersteller im Volumensegment mittlerer und kleinerer Fahrzeuge in Frankreich und Italien. Mit einem Minus von 48 Prozent hatten die französischen Marken zwischen 2018 und 2023 einen besonders starken Rückgang ihrer weltweiten PKW-Verkäufe zu verzeichnen. Die Produktion fiel von 1.763.000 Autos im Jahr 2018 auf 910.243 im Jahr 2024.<sup>45</sup> Dies erklärt, warum sich die französische Regierung aktiv bei der Kommission dafür einsetzte, eine Untersuchung der chinesischen Subventionspraktiken in der E-Fahrzeug-Industrie einzuleiten und dabei die Unterstützung des französischen Kommissars für den Binnenmarkt Thierry Breton fand.<sup>46</sup> Im Vorfeld der Untersuchung hatte der französische Präsident Emmanuel Macron gewarnt: „Wir dürfen auf dem Markt für Elektroautos nicht die Fehler wiederholen, die wir bei der Photovoltaik gemacht haben, wo wir eine Abhängigkeit von der chinesischen Industrie geschaffen und deren Hersteller zum Erfolg verholfen haben.“<sup>47</sup> Die französische Automobilindustrie ist auf dem chinesischen Markt kaum präsent und anfälliger für Billigimporte aus China als für chinesische Vergeltungsmaßnahmen gegen europäische Marken in China.

Außerdem hat die Präsenz chinesischer Auto- und Batteriehersteller in den EU-Mitgliedstaaten die Präferenzen der Regierungen beeinflusst. Im Oktober 2024 befanden sich zwei E-Auto- und zwei Batteriewerke aus China in Ungarn – neben Deutschland einer der schärfsten Gegner der Zölle –, ein E-Autowerk in Spanien, ein Batteriewerk in Polen und drei Batteriewerke in Deutschland.<sup>48</sup> Der schwedische Automobilhersteller Volvo befindet sich im Besitz des chinesischen Unternehmens Geely, was neben den traditionellen Freihandelspräferenzen der schwedischen Regierungen auch deren Widerstand gegen die Zollentscheidung der Kommission erklärt. Spanien änderte nach einem Treffen zwischen Premierminister Pedro Sánchez und dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping im September 2024 seine Haltung. Während es zuvor noch die Kommission unterstützt hatte, enthielt es sich nun der Stimme.<sup>49</sup> Offenbar hoffte es, von chinesischen Unternehmen versprochene Investitionen anzuziehen und chinesische Gegenmaßnahmen gegen seine Schweinefleischexporte zu vermeiden, was nicht gelang. Die im September 2025 von China verhängten Anti-Dumping-Zölle zwischen 15,6 und 62,4 Prozent treffen vor allem Spanien als größten europäischen Exporteur von Schweinefleisch in die Volksrepublik.<sup>50</sup>

Als der Rat am 4. Oktober 2024 darüber abstimmte, die vorläufigen Zölle in endgültige umzuwandeln, unterstützten nur zehn Mitglieder die Kommission, fünf stimmten dagegen und weitere zwölf enthielten sich der Stimme (siehe Tabelle 1). Die Kommission genoss demnach nicht die Unterstützung einer Mehrheit der Mitgliedstaaten. Der Rat traf diese

44 Camille Gijs et al.: Germany launches 11th-hour bid to avert trade war with China, in: Politico, 11.6.2024.

45 Statista: Anzahl produzierter Personenkraftwagen (Pkw) in Frankreich von 2014 bis 2024, April 2025, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/319048/umfrage/pkw-produktion-hersteller-frankreich/> (letzter Zugriff: 14.8.2025).

46 Moens/Posaner/Vinocur: France puts screws on EU chief to hit back against Chinese electric vehicles, 2023.

47 Moens et al.: France presses EU to threaten trade war against China, in: Politico, 15.6.2023. Übersetzung des Autors.

48 International Institute for Strategic Studies: The EU's approach to tariffs, 2024, S. 1.

49 Ebenda.

50 Der Spiegel: China verhängt Zölle auf Schweinefleisch aus der EU, 5.9.2025.



Entscheidung im Rahmen des Prüfverfahrens, wie es in der Komitologie-Verordnung 182/2011 festgelegt ist.<sup>51</sup> Im Rahmen dieses Verfahrens kann die Kommission ihren Willen durchsetzen, es sei denn, eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten im Ausschuss für handelspolitische Schutzinstrumente spricht sich gegen ihre Pläne aus. Diese institutionelle Besonderheit des Prüfverfahrens erklärt, warum die Kommission eine härtere Haltung gegenüber China einnehmen konnte, ohne die ausdrückliche Unterstützung<sup>52</sup> einer einfachen oder qualifizierten Mehrheit im Rat zu genießen.

**Tabelle 1: Abstimmungsergebnis im Ausschuss für handelspolitische Schutzinstrumente (4.10.2024)**

Zustimmung	Ablehnung	Enthaltung
Bulgarien	Deutschland	Belgien
Dänemark	Malta	Finnland
Estland	Slowakei	Griechenland
Frankreich	Slowenien	Kroatien
Irland	Ungarn	Luxemburg
Italien		Österreich
Lettland		Portugal
Litauen		Rumänien
Niederlande		Schweden
Polen		Spanien
		Tschechische Republik
		Zypern

Quelle: Reuters: How governments voted on Chinese EV tariffs, 4.10.2024, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/how-eu-governments-plan-vote-chinese-ev-tariffs-2024-10-04/> (letzter Zugriff: 15.8.2025).

Trotz intensiver Konsultationen des deutschen Bundeskanzlers Olaf Scholz mit anderen Staats- und Regierungschefs konnte keine Mehrheitskoalition von 15 Ratsmitgliedern, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung (qualifizierte Mehrheit) repräsentieren, gegen die Kommission geschmiedet werden. Die Spaltung innerhalb der deutschen Regierung schwächte zudem die Position von Kanzler Scholz, da Außenministerin Annalena Baerbock und Wirtschaftsminister Robert Habeck öffentlich ihre Unterstützung für die Kommission bekundeten.<sup>53</sup> Unmittelbar vor der entscheidenden Abstimmung im Rat plädierte Scholz

51 Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren vom 16. Februar 2011, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 55, 28.2.2011, S. 13–18.

52 Es ist anzunehmen, dass mehrere Regierungen, die sich bei der Abstimmung der Stimme enthielten, den Vorschlag der Kommission befürworteten, aber nicht dafür stimmten, weil sie befürchteten, von chinesischen Vergeltungsmaßnahmen betroffen zu sein. Stimmenthaltungen verhindern nicht die Annahme des Kommissionsvorschlages.

53 Hendrik Kafsack: Scholz kann Autozölle nicht verhindern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.10.2024, S. 19.

für die Fortsetzung der Verhandlungen mit der chinesischen Regierung.<sup>54</sup> An dieser Haltung hielt die Regierung auch nach der deutschen Niederlage im Rat fest. Ein Sprecher des Bundeskanzlers erklärte, „that Berlin was pushing for a negotiated solution because of the risk of retaliation“ – ganz im Sinne der Forderungen der deutschen Autoindustrie.<sup>55</sup>

Vor dem Hintergrund dieser tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten im Rat hatte die Kommission den nötigen Spielraum, ihre geoökonomische handelspolitische Agenda zu verfolgen. Die Durchführungsverordnung der Kommission, die am 29. Oktober 2024 veröffentlicht wurde, definierte die Ausgleichszölle auf differenzierte Weise (siehe Tabelle 2). Chinesische Unternehmen, die nicht bereit waren, während der Untersuchung zu kooperieren, insbesondere der staatliche Automobilhersteller SAIC, wurden mit den höchsten Zöllen belegt (35,3 Prozent). Die Kommission stützte sich bei der Festsetzung der Zölle für die kooperierenden Unternehmen auf die Beweise für das jeweilige Ausmaß der Subventionierung, die sie in der Untersuchung ermittelt hatte. Die Zahlen reichen von 7,8 Prozent für kooperierende Unternehmen bis 35,3 Prozent für nicht-kooperierende Unternehmen (siehe Tabelle 2). Diese Zölle werden zusätzlich zu den 10-prozentigen Zöllen angewandt, welche die EU auf alle Autoeinfuhren erhebt.

**Tabelle 2: Endgültige Zölle auf in China hergestellte E-Autos**

Unternehmen	endgültiger Ausgleichszoll (in Prozent)
BYD	17,0
Geely	18,8
SAIC-Gruppe	35,3
andere kooperierende Unternehmen	20,7
sonstige nicht-kooperierende Unternehmen	35,3
Tesla (Shanghai) Co., Ltd	7,8

Quelle: Durchführungsverordnung (EU) 2024/2754, Amtsblatt der EU, Reihe L, 2024, S. 216–217.

Der Ansatz der EU in Bezug auf Zölle auf E-Autoimporte aus China unterscheidet sich von dem der USA und Kanadas in zwei wesentlichen Aspekten. Erstens sind diese Zölle nicht prohibitiv hoch, im Gegensatz zu den US-amerikanischen und kanadischen Pauschaltarifen von 100 Prozent, die einem Importverbot gleichkommen.<sup>56</sup> Zweitens sind sie nach der Höhe der bei der Untersuchung festgestellten (oder angenommenen) Subventionen gestaffelt, was nach Ansicht der EU im Einklang mit den WTO-Regeln steht. China reichte im November 2024 bei der WTO eine Beschwerde gegen das ein, was es als Protektionismus und „abuse of trade remedies“ ansieht.<sup>57</sup>

54 Reuters: Germany’s Scholz calls for more talks with China on electric vehicles, 2.10.2024, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/germanys-scholz-talks-with-china-electric-vehicles-must-continue-2024-10-02/> (letzter Zugriff: 18.8.2025).

55 Alice Hancock/Edward White: EU presses ahead with tariffs on Chinese electric vehicles, in: Financial Times, 30.10.2024.

56 Sebastian/Barkin/Kratz: Ain’t no Duty High Enough, 2024.

57 The Associated Press: China files complaint at World Trade Organization over EU tariffs on Chinese electric vehicles, 4.11.2024, abrufbar unter: <https://apnews.com/article/china-european-union-electric-vehicles-wto-tariffs-f89660648d188ab16cd71a4dd21d1a7a> (letzter Zugriff: 19.8.2025).

Angesichts der EU-Zölle haben sich einige chinesische Automobilhersteller dafür entschieden, in Produktionsstätten für Elektrofahrzeuge innerhalb der EU zu investieren. Auf der Grundlage der jüngsten Verordnung über ausländische Subventionen hat die Kommission eine Voruntersuchung zur Subventionierung einer geplanten BYD-Autoproduktionsanlage in Ungarn eingeleitet. Diese ausländische Investition wird auf 4 Milliarden Euro geschätzt und könnte bis zu 10.000 Arbeitsplätze schaffen. Dazu stellte die Generaldirektorin der GD Handel und wirtschaftliche Sicherheit, Sabine Weyand, fest: „We are not interested in investments that are simple assembly operations without added value and without technology transfer.“<sup>58</sup>

Mit diesem Vorgehen in einem hartumkämpften Markt scheint die EU die Lehren aus den schmerzlichen Erfahrungen des letzten großen Handelskonflikts mit China über Solarpaneele gezogen zu haben. Damals waren europäische Hersteller mit Dumpingimporten chinesischer Solarpaneele konfrontiert, die auf massive Überkapazitäten in der Volksrepublik zurückzuführen waren. Dutzende europäischer Solarmodulhersteller wurden insolvent. Deutschland war mit einem Verlust von 80 Prozent der Arbeitsplätze in seiner Solarindustrie besonders hart betroffen. Damals nahm der Rat Verordnungen über endgültige Antisubventions- und Antidumping-Ausgleichszölle auf Solarpaneele an, nachdem die Kommission mit mehreren, aber nicht allen chinesischen Herstellern eine einvernehmliche Lösung über eine Preisabsprache gefunden hatte, die Mindestimportpreise festlegte und sie von Ausgleichszöllen befreite.<sup>59</sup> Nach Einführung der definitiven Ausgleichszölle auf E-PKWs liefen zwar ebenfalls Verhandlungen zwischen der EU und China über eine Preisverpflichtung. Die Skepsis innerhalb der Kommission bezüglich möglicher chinesischer Verpflichtungen zu Mindesteinfuhrpreisen scheint allerdings groß zu sein, da deren Einhaltung schwer zu kontrollieren ist und die EU zudem auf Zolleinnahmen verzichten müsste. Eine Einigung ist daher eher unwahrscheinlich.<sup>60</sup>

### Die geoökonomische Wende – eine „realistische“ Politik der Kommission

Der entschlossene Schritt der Kommission, von Amts wegen eine Untersuchung einzuleiten, die zur Verhängung von Zöllen auf die Einfuhren batteriebetriebener Elektrofahrzeuge aus China führte, trägt wesentlich zur geoökonomischen Wende der EU-Handelspolitik bei. Sie basierte auf einer Lesart des Wandels der internationalen Wirtschaftsordnung von einer liberalen hin zu einer geoökonomischen Ordnung und lässt sich als geoökonomische Reaktion darauf interpretieren. Sie kann durch eine Kombination von Bestimmungsfaktoren erklärt werden. Der Einfluss von Interessengruppen hat eine Rolle gespielt, insbesondere bei der Präferenzbildung auf der Ebene der Mitgliedstaaten mit Automobilherstellern und Zulieferbetrieben. Der Einfluss ging in beide Richtungen. Interessengruppen setzten sich sowohl für als auch gegen die Antisubventionsuntersuchung und die daraus resultierenden Ausgleichszölle ein, je nachdem, wie umfangreich Billigimporte aus China und die Präsenz des jeweiligen europäischen Herstellers auf dem chinesischen

58 Andy Bounds/Henry Foy/Marton Dunai: EU probes BYD plant in Hungary over unfair Chinese subsidies, in: *Financial Times*, 20.3.2025.

59 Astrid Pepermans: The Sino-European Solar Panel Dispute: China's Successful Carrot and Stick Approach Towards Europe, in: *Journal of Contemporary European Research* 4/2017, S. 1394–1411.

60 Gloria Li/Kana Inagaki/Andy Bounds: Leapmotor warns over setting minimum prices for China-made EVs in Europe, in: *Financial Times*, 11.6.2025.

Markt waren. Letztere macht für chinesische Vergeltungsmaßnahmen verwundbar. Aufgrund dieses konkurrierenden Einflusses nationaler Industrien und deren Interessengruppen können die Entscheidungen auf EU-Ebene kaum im Sinne des liberalen Interessengruppenmodells mit Lobbyeinfluss allein erklärt werden.

Das Ergebnis auf EU-Ebene spiegelt vielmehr die bewusste politische Entscheidung einer „geopolitischen“ Kommission wider und signalisiert einen tiefgreifenden und dauerhaften Wandel im handelspolitischen Schutzkonzept der EU gegenüber China. Der staatszentrierte Realismus hilft bei der Erklärung der Gründe für den Wandel der Kommission hin zu einer geoökonomischen Handelspolitik, die auf die neue geoökonomische Ordnung im Allgemeinen und die Herausforderung durch die Volksrepublik im Besonderen reagiert. Der wirtschaftliche Aufstieg des Landes und der relative Niedergang der EU, die abnehmende Komplementarität des Handels mit China, wie sie sich im Aufstieg der chinesischen Automobilindustrie zeigt, und dessen strategische Handelspolitik führten zu zunehmenden Konflikten in den Beziehungen zwischen der EU und China. Diese Entwicklung entspricht den Annahmen des staatszentrierten Realismus. Die Behandlung der europäischen Automobilindustrie durch die Kommission als strategischer Sektor und die Definition des „europäischen Interesses“, das vor allem das Interesse der Hersteller und nicht das zu schützende Wohl der Verbraucher widerspiegelt, entspricht ebenfalls den Erwartungen des staatszentrierten Realismus. Die aktivistische chinesische Industriepolitik, die auf Marktführerschaft in einer neuen Technologie zielt, und der Aufbau industrieller Überkapazitäten veranlassten die Kommission zu ihrem entschlossenen Handeln. Sie erwartete eine Fortsetzung der Exportoffensive chinesischer Hersteller zur Gewinnung von Marktanteilen in einem hart umkämpften Markt, in dem nur eine begrenzte Anzahl von E-Auto-Herstellern dauerhaft überleben dürfte. Aufgrund der tiefen Spaltung im Rat und der besonderen Entscheidungsregel für den Einsatz von handelspolitischen Schutzinstrumenten konnte die Kommission Widerstände gegen eine geoökonomische Wende der EU-Handelsschutzpolitik im Verhältnis zu China überwinden. So gelang ihr die Einführung von Ausgleichszöllen ohne die Unterstützung einer positiven Mehrheit im Rat, da die gegnerische Koalition keine qualifizierte Mehrheit gegen die Kommission zustande brachte.

Die geoökonomische Wende in der Handelsschutzpolitik ist jedoch keine Hundertachtzig-Grad-Wende. Sie hat das Erbe der „liberalen Macht Europa“ nicht gänzlich begraben. Um die WTO-Regeln für Antisubventionsmaßnahmen einzuhalten, hat die Kommission ihre Ausgleichszölle sorgfältig kalibriert und dabei ihre differenzierten empirischen Erkenntnisse über die Subventionierungspraktiken der chinesischen Hersteller berücksichtigt. Auf diese Weise konnte die EU eine äußerst anfällige Schlüsselindustrie schützen und ihr Zeit verschaffen, um sich auf den harten Wettbewerb mit chinesischen Herstellern einzustellen, während sie gleichzeitig ihr Engagement für eine regelbasierte multilaterale Handelsordnung – zumindest rhetorisch – beibehielt.

## Jenseits des Bezahlens – der digitale Euro als politisches Projekt

Joachim Wuermeling\*

*The digital euro is more than just another means of payment. The digitisation of money, like the digitisation of media, photos, or videos before, unlocks enormous potential for innovation. This promotes Europe's goals far beyond the monetary union. With the digital euro, the internal market can be deepened, competitiveness increased, digitisation advanced, and strategic autonomy strengthened. To seize the opportunities, European institutions must understand the digital euro as a European political project and take actions in many policy areas beyond monetary policy.*

Die Digitalisierung von Geld ist eine bedeutende technische Innovation. Während Geld zuvor nur als Bargeld oder Kontoguthaben existierte, kommt seit einigen Jahren digitales Geld als neue Form hinzu. Damit wird dem Bedürfnis nach schnellerem, sicherem und günstigerem globalen Geld Rechnung getragen, das auf neuen digitalen Infrastrukturen und nicht in komplexen klassischen Kontosystemen von Banken transferiert wird. Am bekanntesten dürften bisher private Krypto-Assets wie der Bitcoin sein. In der Eurozone hingegen ist die Digitalisierung der hoheitlichen Währung, der digitale Euro, in Planung.

Die Debatte um den digitalen Euro findet seit geraumer Zeit in unterschiedlichen Diskussionsräumen statt: Zentralbanken weltweit streben nach Bewahrung der staatlichen Hoheit über das Geld.<sup>1</sup> Geschäftsbanken fürchten einen Angriff auf ihr Geschäftsmodell.<sup>2</sup> Datenschützer warnen vor Überwachung der privaten Geldausgabe.<sup>3</sup> Und neuerdings hebt die Politik den Beitrag des digitalen Euro zu Souveränität und Resilienz Europas hervor.<sup>4</sup> Alle diese Aspekte sind valide und verdienen einer gründlichen Diskussion.

Dieser Forumsbeitrag unternimmt jedoch den Versuch, den digitalen Euro jenseits von Partikularinteressen in eine integrationspolitische Perspektive zu stellen. Denn das digitale Geld der Europäischen Zentralbank (EZB) wäre mehr als ein neues Zahlungsmittel. Der digitale Euro kann die Ziele der Europäischen Union (EU) weit über das Geldsystem hinaus fördern, etwa die Geschäftstätigkeit im Binnenmarkt unterstützen, die globale Wettbewerbsfähigkeit steigern, die Digitalisierung der Wirtschaft fördern und die strategische

\* Prof. Dr. Joachim Wuermeling LL.M., Executive in Residence, European School of Management and Technology, Berlin.

- 1 Deutsche Bundesbank: Zentralbankgeld im 21. Jahrhundert, Rede von Joachim Nagel auf der DZ Bank Capital Markets Conference 2024, 24.4.2024, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/zentralbankgeld-im-21-jahrhundert--931088> (letzter Zugriff: 22.7.2025).
- 2 Deutscher Sparkassen- und Giroverband: Karolin Schriever: Wir brauchen eine breite gesellschaftliche Debatte über Nutzen und Ausgestaltung eines digitalen Euro, Pressemitteilung Nr. 36, 6.9.2023.
- 3 Philipp Fess: Digitaler Euro: Zwischen Verschwörung und berechtigter Sorge, 31.3.2025, abrufbar unter: <https://www.telepolis.de/features/Digitaler-Euro-Zwischen-Verschwörung-und-berechtigter-Sorge-10334258.html> (letzter Zugriff: 22.7.2025).
- 4 Rat der Europäischen Union: Remarks by Paschal Donohoe following the Eurogroup meeting of 10 March 2025, Erklärungen und Bemerkungen 161/25, 10.3.2025.

Autonomie festigen. So wird der digitale Euro zu einem europapolitischen Projekt. Um allerdings den europäischen Mehrwert umfassend zu nutzen, bedarf es vielfältiger Initiativen von Politik und Wirtschaft, die sich ansonsten nicht mit Fragen der Währung und des Zahlungsverkehrs befassen.

Im Folgenden werden zunächst die Innovation durch die Digitalisierung von Geld und die Funktionsweise des digitalen Euro erläutert. Sodann werden europäische Politikbereiche identifiziert, in denen der digitale Euro europäische Ziele fördern kann. Schließlich werden Handlungsempfehlungen gegeben, wie die europäischen Akteure das Potenzial des digitalen Euro umfassend ausschöpfen können.

## Innovation durch digitales Geld

Geld hat keinen Wert an sich. Der eigentliche Wert besteht in der Möglichkeit, das Geld gegen reale Wirtschaftsgüter zu tauschen. Scheine, Münzen oder Bankguthaben verkörpern formal lediglich einen Anspruch gegen eine Zentral- oder eine Geschäftsbank. Mit digitalem Geld wird nun eine dritte Art der Darreichung geschaffen. Anstelle von Papier, Metall oder dem Eintrag in ein Kontobuch wird das Geld durch einen verschlüsselten Datensatz repräsentiert.

Die Digitalisierung von Geld ist der Digitalisierung von anderen Objekten in der Vergangenheit ähnlich. Nachrichten und Informationen auf Papier wurden zu elektronischen Mails und Webseitexten, Bildaufnahmen zu digitalen Fotos. Nun werden Banknoten und Kontoguthaben zu digitalem Geld.

Gemeinsam ist dieser Umwandlung, dass mit der Digitalisierung ungeahnte Möglichkeiten für Innovation entstehen. Im Geldverkehr bringen diese Innovationen den Nutzern Vorteile, die die Sicherheit verbessern, Friktionen und Transaktionskosten reduzieren. Sie sorgen dafür, dass unsere Zahlungsformen mit den Anforderungen des modernen Lebens Schritt halten.<sup>5</sup>

Die Digitalisierung von Geld eröffnet zahlreiche, zum Teil völlig neue Funktionalitäten. Moderne Verschlüsselungstechnologien und sichere Infrastrukturen ermöglichen heute das Versenden von Wertgegenständen wie Wertpapieren oder eben auch Geld im Internet. Die Wertgegenstände werden in Datensätze („Token“)<sup>6</sup> verpackt und – ähnlich wie in einer Rohrpost – im Netz digital „verschickt“.

So können sichere und kostengünstige Zahlungen direkt vom Sender zum Empfänger durchgeführt und Grenzen der traditionellen Systeme überwunden werden, deren man sich kaum bewusst war. Herkömmliche Bezahlverfahren erfordern eine Vielzahl von Intermediären wie Banken oder Kartenanbieter, die über sukzessive Einträge auf verschiedenen Konten auf der Seite des Zahlers und des Zahlungsempfängers Ansprüche dokumentieren.<sup>7</sup> Das nimmt viel Zeit in Anspruch, verursacht hohe Kosten und birgt Abwicklungsrisiken. Statt mehrerer Tage dauert eine digitale Transaktion nur wenige Sekunden und ist

5 Bank of England/His Majesty's Treasury: The digital pound: a new form of money for households and businesses?, Consultation Paper, CP 797, Februar 2023, S. 29.

6 Bank for International Settlements: Annual Economic Report 2025, Juni 2025, Kap. III, S. 77–113.

7 Die Übermittlung der nötigen Informationen erfolgt heute auch auf digitalem Wege. Das erweckt den Eindruck einer digitalen Zahlung. Rein digital ist die Zahlung aber erst, wenn das Geld und nicht die Information über Kontobewegungen im Netz verschickt wird.

dann endgültig. So sind Zahlungen nicht nur während der Banköffnungszeiten möglich, sondern in allen Zeitzeonen 24 Stunden lang an sieben Tagen in der Woche. Die Kosten belaufen sich anstelle von 2 bis 7 Prozent der Transaktionssumme auf unter 1 Prozent<sup>8</sup> in der digitalen Welt. Anders als bei konventionellen Echtzeitzahlungen sind digitale Zahlungen nicht auf die EU begrenzt und müssen nicht über die opaken und teuren Kontosysteme abgewickelt werden.

Anders als traditionelles Buchgeld macht digitales Geld im globalen Netz *grenzüberschreitende* Zahlungen ohne die aufwendigen Infrastrukturen wie Korrespondenzbanken oder Kartensysteme möglich. Vielfältige Aktivitäten werden bereits heute unternommen, damit digitales Zentralbankgeld über Grenzen hinweg transferiert werden kann.<sup>9</sup>

Noch weitreichender ist die Funktionalität der *Automatisierbarkeit* der Zahlung. In der digitalen Infrastruktur kann die Zahlung an das Eintreten einer digital feststellbaren Bedingung geknüpft werden. Wird z. B. festgestellt, dass eine Maschine eine bestimmte Zeit genutzt wurde (festgestellt durch Messung in der Maschine), wird automatisch die Vergütung dafür bezahlt. Wird von einem Programmierer eine bestimmte Zahl an Codezeilen abgeliefert (festgestellt durch einen digitalen Zähler), wird automatisch das entsprechende Honorar geleistet. Erreicht ein gekauftes Buch die Wohnung des Bestellers (festgestellt durch Geodaten), wird automatisch der Kaufpreis dafür entrichtet.

Der Vorgang ähnelt stark dem Austausch von Leistung und Gegenleistung („Zug um Zug“), wie es das Bürgerliche Gesetzbuch schon seit 125 Jahren vorsieht, aber ohne dass sich die Vertragsparteien für die Übergaben am selben Ort aufhalten müssen. Die Distanz überbrückt das Internet; die Zug-um-Zug-Logik ermöglicht der sogenannte Smart Contract, für den es die Bezahlung durch digitales Geld benötigt.

Mehrwerte entstehen durch Smart Contracts in vielfältiger Hinsicht: Eines der größten Geschäftsrisiken überhaupt, die Nichtleistung oder die Nichtzahlung entfällt, weil mit objektiven digitalen Signalen die Erfüllung der Leistung festgestellt wird und daraufhin automatisch die Bezahlung erfolgt. Der im Geschäftsleben heute permanente Streit über die Vertragsgerechtigkeit der Leistung wird ersetzt durch eine objektive digitale Feststellung, dass eine Leistung erbracht wurde.

Durch hochfrequente Zahlungen in geringen Beträgen („atomic settlement“) können neuartige Geschäftsmodelle entwickelt werden, bei denen Produkte nicht erworben und Dienstleistungszeit nicht vergütet, sondern für die Nutzung von Produkten (z. B. Computerchips, Daten oder Kühlschränke) und die Bereitstellung von Leistungen (z. B. Software, Bauplan oder Klageschrift) bezahlt wird. Anders als früher kann eine automatische Bezahlung von Kleinstleistungen automatisch erfolgen, ohne eine erbrachte Leistung zu erfassen, Rechnungen zu stellen, diese manuell zu begleichen und die Zahlung nachzuhalten.

Die sichere Technik ermöglicht es außerdem, Geschäfte über Distanz zu tätigen, ohne den Geschäftspartner näher zu kennen und Vertrauen zu ihm haben zu müssen. So erweitert sich schlagartig der Kreis der Geschäftspartner für Unternehmen und Verbraucher.

8 Maria Demertzis/Catarina Martins: The value added of central bank digital currencies: a view from the euro area, Bruegel: Policy Brief, 12.6.2023.

9 Bank for International Settlements: Project mBridge. Connecting economies through CBDC, Oktober 2022, abrufbar unter: <https://www.bis.org/publ/othp59.pdf> (letzter Zugriff: 24.7.2025).



Auch wird der Handel mit Kunden in Ländern möglich, in denen kein Zugang zu einem verlässlichen Zahlssystem besteht.

Durch den Entfall der manuellen Leistungserfassung, der Abrechnung, der Rechnungsstellung, der Nachverfolgung des Zahlungseingangs, Mahnungen usw. können in erheblichem Umfang Ressourcen eingespart<sup>10</sup> und die Effizienz signifikant gesteigert werden, vor allem bei solchen Lieferungen, wo dieser Aufwand besonders ins Gewicht fällt. In die Kette des Smart Contracts können auch weitere Vertragsereignisse, z. B. Dokumentenerstellung, Zertifizierungen, Überführung in Rechnungslegung, eingebunden werden. Das alles zeigt auch: Der eigentliche Nutzen des digitalen Euro entsteht vor allem in der realen Wirtschaft und weniger im Finanzsektor.

Schließlich ermöglicht der digitale Euro eine weitreichende *Digitalisierung der Volkswirtschaft*. Denn nun kann in die Ende-zu-Ende-Digitalisierung auch das Bezahlen eingebunden werden, das zuvor immer zu einem Abbruch der Kette geführt hatte, weil eine Zahlung per Hand ausgelöst werden musste.

Die Innovation liegt in all diesen Fällen im Grunde nicht in der Zahlung selbst, was in vielen Darstellungen aus der Sicht von Zahlungsverkehrsexperten der natürliche Ausgangspunkt ist, sondern in der digitalen Optimierung von Prozessen jedweder Art. Das digitale Geld ermöglicht dabei nur die Einbindung von Zahlungen in die automatisierten Abläufe.

## Die Europäische Union setzt auf den digitalen Euro

Digitales Geld kann von Zentralbanken oder von privaten Akteuren herausgegeben werden. Die Vorteile gegenüber traditionellen Geldformen haben viele private Unternehmen zur Entwicklung von Angeboten für digitales Geld wie Bitcoin oder Ethereum veranlasst. Daneben gibt es durch Werte gesicherte „Stablecoins“,<sup>11</sup> die in der EU und in vielen anderen Jurisdiktionen mittlerweile reguliert sind. Banken arbeiten zudem an der digitalen Darstellung von Bankeinlagen<sup>12</sup> („tokenised deposits“) oder Geschäftsbankengeld<sup>13</sup> („commercial bank money token“). Alle diese Geldformen haben Spezifika, die bestimmte Marktanforderungen erfüllen, sodass auf mittlere Sicht eher eine Koexistenz als eine Verdrängung der einen Form durch die andere erwartet wird.<sup>14</sup>

Der digitale Euro wäre digitales Geld, das von der EZB emittiert würde. Er würde denselben Anspruch gegen die Zentralbank verkörpern wie Bargeld oder Zentralbankgut-

10 Der Energieverbrauch ist – anders als bei Bitcoin-Transaktionen auf „unpermissioned“ Blockchains – auf den neuen Infrastrukturen zu vernachlässigen.

11 Adam Hayes: Stablecoins: Definition, How They Work, and Types, 13.6.2024, abrufbar unter: <https://www.investopedia.com/terms/s/stablecoin.asp> (letzter Zugriff: 22.7.2025).

12 European Banking Authority: Report on Tokenised Deposits, EBA/REP/2024/24, Dezember 2024.

13 Bundesverband der Deutschen Industrie/Die Deutsche Kreditwirtschaft: Commercial Bank Money Token. Proof of Concept Report: New Forms of Money in an Era of Evolving Industrial Needs, 17.6.2024, abrufbar unter: [https://www.die-dk.de/media/files/240716\\_DKBDI\\_position\\_CBMT\\_final.pdf](https://www.die-dk.de/media/files/240716_DKBDI_position_CBMT_final.pdf) (letzter Zugriff: 22.7.2025).

14 Yuliya Guseva/Sangita Gazi/Douglas Eakeley: On the Coexistence of Stablecoins and Central Bank Digital Currencies, in: Law and Contemporary Problems 2/2025, S. 91–128.

haben, jetzt eben in der Form eines Datenpakets. Zentralbanken legen großen Wert auf diese Feststellung und betonen dies unter dem Stichwort „singleness of money“.<sup>15</sup>

Die Anforderungen an die Ausgestaltung des digitalen Euro sind bei den verschiedenen Nutzergruppen unterschiedlich. Deshalb wird gemeinhin zwischen dem „Retail-Euro“ für Verbraucher, dem „Wholesale-CBDC“ (CBDC steht für Central Bank Digital Currency) für Finanzinstitutionen und dem „B2B-Euro“ für die Industrie unterschieden.

Nicht nur in der Eurozone wird an digitalem Zentralbankgeld gearbeitet. Weltweit gibt es in 94 Prozent der Währungsräume entsprechende Aktivitäten.<sup>16</sup> Eine bemerkenswerte Ausnahme bilden die USA, nachdem Präsident Donald Trump jegliche Arbeiten an einem digitalen Dollar untersagt hat.<sup>17</sup>

Die politischen Ziele, die mit dem digitalen Geld erreicht werden sollen, sind entsprechend der Problemlage und den Präferenzen in den Ländern sehr unterschiedlich: Im globalen Süden steht die finanzielle Inklusion im Vordergrund. An großen Finanzplätzen werden effizientere Handelsprozesse angestrebt.<sup>18</sup> Und Diktaturen streben neue Überwachungsmöglichkeiten des Geldflusses an. In der EU geht es der EZB vor allem darum, die monetäre Souveränität zu wahren.<sup>19</sup>

Die Vorbereitungen für die Einführung des digitalen Zentralbankgeldes in der Eurozone sind bereits weit fortgeschritten. Die EZB hat nach einer zweijährigen Untersuchungsphase im November 2025 mit Arbeiten an der technischen Infrastruktur und Regelwerken begonnen und will den digitalen Euro für den Verbraucher 2029 zur Verfügung stellen.<sup>20</sup> Das Europäische Parlament und der Ministerrat verhandeln derzeit über eine Verordnung als Rechtsgrundlage für den digitalen Euro<sup>21</sup> und möchten die Verabschiedung beschleunigen.<sup>22</sup>

Der Zeitplan ist für die Nutzergruppen unterschiedlich. Für den Retail-Euro für den Verbraucher bedarf es noch umfangreicher Tests, sodass mit einer Einführung frühestens ab dem Jahr 2029 gerechnet werden kann. Hingegen stellt die EZB eine erste Infrastruktur

15 Bank for International Settlements (Hrsg.): Remarks by Ida Wolden Bache: CBDC and the singleness of money, in: BIS Papers 140/2023, S. 37–39.

16 Alberto Di Iorio/Anneke Kosse/Ilaria Mattei: Embracing diversity, advancing together – results of the 2023 BIS survey on central bank digital currencies and crypto, Bank for International Settlements, Monetary and Economic Department: BIS Paper 147/2024, S. 3, 19.

17 The White House: Strengthening American Leadership in Digital Financial Technology, 23.1.2025, abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/> (letzter Zugriff: 22.7.2025).

18 Zuletz His Majesty's Treasury: Policy Paper. Wholesale Financial Markets Digital Strategy, 15.7.2025, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/wholesale-financial-markets-digital-strategy/wholesale-financial-markets-digital-strategy> (letzter Zugriff: 22.7.2025).

19 Europäische Zentralbank: The digital euro: legal tender in the digital age. Introductory statement by Piero Cipollone, Member of the Executive Board of the ECB, at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, 14.7.2025, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250714~437cfc6a51.en.html> (letzter Zugriff: 19.9.2025).

20 Europäische Zentralbank: Eurosystem moving to next phase of digital euro project, 30.10.2025, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ecb.pr251030~8c5b5beef0.en.html> (letzter Zugriff: 25.11.2025).

21 Sebastian Omlor/Alexander Schneider: Der Kommissionsentwurf zur Einführung des digitalen Euro, in: Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht 10/2023, S. 649–658.

22 Financial Times: EU speeds up plans for digital euro after US stablecoin law, 22.8.2025; Handelsblatt: EU-Finanzminister legen Fahrplan für digitalen Euro fest, 19.9.2025.

für den Wholesale-Euro für Finanzakteure bereits ab September 2026 zur Verfügung,<sup>23</sup> nachdem erste Pilotprojekte im Jahr 2024 mit großem Erfolg durchgeführt wurden.<sup>24</sup> Demgegenüber ist noch völlig unklar, wann und in welcher Form Unternehmen außerhalb der Finanzbranche den digitalen Euro für Transaktionen nutzen können. Immerhin hat die EZB im Mai 2025 erste Versuche durchgeführt,<sup>25</sup> an der auch eine Reihe von deutschen Unternehmen und Forschungseinrichtungen teilgenommen haben.<sup>26</sup>

## Aktuelle EU-Agenda: Förderung der Ziele durch den digitalen Euro

Der Europäische Rat<sup>27</sup> und die Europäische Kommission<sup>28</sup> haben im Sommer 2024 klare Prioritäten für die laufende Mandatsperiode postuliert. Mit seinen neuen Funktionalitäten würde der digitale Euro maßgeblich diese europäischen Ziele fördern, insbesondere die der Wirtschafts- und Währungsunion, des Binnenmarkts, der Wettbewerbsfähigkeit und der strategischen Autonomie.

### Wirtschafts- und Währungsunion stärken

Der digitale Euro könnte die Währungspolitik der EU stärken, indem die EZB die öffentliche Hoheit über das Geldsystem behält und so die Stabilität des Euro als Währung sichert. Wird das staatliche Geld den modernen Anforderungen der digitalen Welt nicht mehr gerecht, weichen die Anwender auf privates Geld wie Krypto-Assets und Stablecoins aus, die die digitalen Funktionen anbieten. Dieses Geld entzieht sich jedoch der staatlichen Kontrolle, die z. B. durch Leitzinsetzung die Inflation bekämpft und Vertrauen in die Währung und Finanzstabilität gewährleistet. Meist ist es noch nicht einmal in Euro, sondern in Dollar denominated.<sup>29</sup> Das letztlich gescheiterte Vorhaben von Facebook von 2019, eine eigene Währung herauszugeben („Libra“ bzw. „Diem“), war ein Weckruf für die Zentralbanken.

Die sensible Balance zwischen staatlichem und privatem Geld könnte aus dem Gleichgewicht geraten und der Euro seine Funktion als monetärer Anker verlieren, wenn im Laufe der Zeit privates Geld dominant würde. Wenn die EZB die Geldmenge nicht mehr

23 Europäische Zentralbank: Pressemitteilung. Die EZB legt sich auf Pläne für zweigleisige Strategie zur Abwicklung von DLT-Transaktionen fest, 1.7.2025, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ecb.pr250701~f4a98dd9dc.de.html> (letzter Zugriff: 19.9.2025).

24 Dazu Europäische Zentralbank: Exploratory work on new technologies for wholesale central bank money settlement, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/paym/integration/distributed/exploratory/html/index.en.html> (letzter Zugriff: 24.7.2025).

25 Europäische Zentralbank: Pressemitteilung. EZB arbeitet über Innovationsplattform für den digitalen Euro mit dem privaten Sektor zusammen, 5.5.2025, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ecb.pr250505~00207689f9.de.html> (letzter Zugriff: 24.7.2025).

26 Z. B. die private Businesschule ESMT Berlin, siehe ESMT Berlin: The ESMT Digital Euro Hub. Shaping the future of the digital Euro together, abrufbar unter: <https://esmt.berlin/esmt-digital-euro-hub> (letzter Zugriff: 24.7.2025).

27 Europäischer Rat: Strategic Agenda 2024–2029, abrufbar unter: [https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf) (letzter Zugriff: 24.7.2025).

28 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](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf) (letzter Zugriff: 24.7.2025).

29 Neuerdings wird ein kleiner Anteil an Stablecoins auch in Euro emittiert. Siehe Vincent Bruns: Deutschlands erster BaFin-lizenzierter Euro-Stablecoin geht an den Start, 4.7.2025, abrufbar unter: <https://de.cointelegraph.com/news/deutschlands-erster-bafin-lizenzierter-euro-stablecoin-geht-an-den-start> (letzter Zugriff: 24.7.2025).

steuern könnte, würde die Inflation nicht mehr wirksam bekämpft werden. Der digitale Euro schützt so die „monetäre Autonomie“<sup>30</sup> der EU.

Der Euro in digitaler Form stünde den Verbrauchern als gesetzliches Zahlungsmittel bei jedem Zahlungsvorgang im gesamten Euroraum zur Verfügung. Mit einem einzigen Geldmittel könnte an der Ladenkasse, im Internet und im sonstigen Geschäftsverkehr bezahlt werden. Die Bürger bräuchten nicht wie heute eine Unzahl von Zahlungsmitteln wie Bargeld, Girokarte, Kreditkarte, PayPal usw. vorzuhalten, um überall bezahlen zu können. Die Attraktivität des Euro nähme dadurch trotz bisweilen geäußelter Kritik zu, auch wenn die Akzeptanz schon heute Höchstwerte erreicht.<sup>31</sup>

Heute stützt sich der Zahlungsverkehr maßgeblich auf die Infrastrukturen von Anbietern außerhalb des Euroraums, insbesondere Kartensysteme, aber auch Bezahldienste wie PayPal oder Apple Pay.<sup>32</sup> Der digitale Euro würde hingegen ausschließlich europäische Systeme nutzen. So wäre die Eurozone unabhängig von Anbietern, die politisch instrumentalisiert werden können.

Gegenwärtig stagniert die globale Rolle des Euro. Sie könnte durch seine digitale Bereitstellung signifikant erhöht werden.<sup>33</sup> Wenn der digitale Euro eine schnelle, sichere und kostengünstige Alternative für die Finanzierung des internationalen Handels darstellen würde, könnte der Anteil am Zahlungsverkehr signifikant gesteigert werden. Es ist anzunehmen, dass die internationale Glaubwürdigkeit einer Digitalwährung aus Europa höher wäre als die von privaten US-Stablecoins, zumal wenn sie von der Zentralbank herausgegeben wird. Dafür müssen die EZB und der europäische Gesetzgeber aber noch die Weichen stellen. Gegenwärtig sind die Systeme nur für die Nutzung innerhalb der Eurozone ausgelegt.

### *Binnenmarkt weiter öffnen*

Durch die oben genannten Innovationen durch digitale Währungen würde der europäische Binnenmarkt weiter integriert. Mit der rein digitalen Vertragsabwicklung könnten die geografischen Distanzen im Binnenmarkt besser überbrückt und die Grenzen der bisherigen nationalen Zahlungssysteme überwunden werden.

Natürlich kann auch heute schon jeder Marktteilnehmer Geschäfte überall in Europa tätigen, was auch vielfach passiert. Aber die damit verbundenen Risiken halten viele Teil-

30 Europäische Zentralbank: The digital euro: maintaining the autonomy of the monetary system. Keynote speech by Philip R. Lane, Member of the Executive Board of the ECB, University College Cork Economics Society Conference 2025, 20.3.2025, abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250320\\_1~41c9459722.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250320_1~41c9459722.en.html) (letzter Zugriff: 24.7.2025). Übersetzung des Autors.

31 Laut Eurobarometer beträgt die Zustimmung gegenwärtig über 70 Prozent. Siehe Europäische Kommission: Pressemitteilung. Eurobarometer: Rekordwerte für Vertrauen in die EU/Euro, große Unterstützung für gemeinsame Verteidigung, 28.5.2025, abrufbar unter: [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eurobarometer-rekordwerte-fur-vertrauen-in-die-eu-euro-groesse-unterstuetzung-fur-gemeinsame-verteidigung-2025-05-28\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eurobarometer-rekordwerte-fur-vertrauen-in-die-eu-euro-groesse-unterstuetzung-fur-gemeinsame-verteidigung-2025-05-28_de) (letzter Zugriff: 24.7.2025).

32 Der Anteil der bargeldlosen Zahlungen auf Basis von US-Schemes erreicht in einigen Mitgliedstaaten 100 Prozent. Siehe Insa Wrede: Hängt der Zahlungsverkehr in Europa ab von US-Unternehmen?, 30.4.2025, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/visa-mastercard-paypal-ist-europa-von-us-zahlungssystemen-und-kreditkartenunternehmen-abh%C3%A4ngig/a-72336289> (letzter Zugriff: 24.7.2025).

33 Europäische Zentralbank: The international role of the euro, Juni 2025, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ire/ecb.ire202506.de.pdf> (letzter Zugriff: 24.7.2025), S. 2. Aktuelle Tendenzen sprechen eher für eine Abschwächung der Rolle des Dollar als Leitwährung. Siehe Hans Weitmayr: Requiescat in Dollar?, in: Institutional Money 2/2025, S. 84–87.

nehmer am Geschäftsverkehr von Transaktionen in anderen europäischen Ländern ab.<sup>34</sup> Durch Smart Contracts würden diese Hürden beseitigt. Einer der größten Schmerzpunkte im Geschäftsverkehr, der Zahlungsverzug, würde entfallen.

Insbesondere die Kapitalmärkte könnten mittels der neuen Technologien besser integriert werden. Die neuerdings postulierte „Spar- und Investitionsunion“ – früher „Kapitalmarktunion“ – rückt in greifbare Nähe. Anstelle von nationalen Märkten und Akteuren könnte eine europäische digitale Plattform entstehen, auf der jedes Finanzprodukt jederzeit in jeder Menge zu einem Marktpreis gekauft und verkauft würde.<sup>35</sup>

### *Wettbewerbsfähigkeit steigern*

Der digitale Euro würde die digitale Wirtschaft fördern, indem er als Grundlage für neue digitale Dienstleistungen und Geschäftsmodelle dienen könnte. Damit würde die Position Europas im globalen Wettbewerb gestärkt. Denn wenn der europäischen Wirtschaft der digitale Euro als verlässliches Zahlungsmittel zur Verfügung steht, können die Unternehmen Innovationen entwickeln, die in anderen Ländern nicht möglich sind, in denen es an vertrauenswürdigen digitalen Geld der Zentralbank mangelt.

Die Digitalisierung jeglicher Art von Geschäfts-, Verwaltungs- und Herstellungsprozessen ermöglicht erhebliche Produktivitätsfortschritte, indem Effizienz und Geschwindigkeit gesteigert werden. Kann nun auch die Bezahlung in die digitalen Prozesse integriert werden, verstärkt das die positiven Effekte. Durch die oben genannten Vorteile der automatisierten Zahlungen von Wirtschaftsgütern können neue Geschäftsmodelle entwickelt werden, welche mit den Ressourcen der Volkswirtschaft effizienter umgehen, z. B. wenn Güter auch für Beträge unter einem Cent genutzt werden können, statt sie zu kaufen. Durch die Stärkung der Geschäftstätigkeit im gemeinsamen Binnenmarkt wird der Wettbewerb in Europa intensiviert und damit die Innovationsgeschwindigkeit erhöht.

Der digitale Euro kann schließlich erheblich dazu beitragen, die Verwaltung zu digitalisieren und damit Bürokratie abzubauen. Der administrative Aufwand für den Bürger und die Verwaltung kann verringert werden, wenn in digitale Verwaltungsprozesse auch automatisierte Zahlungen integriert werden. Das ist mit herkömmlichem, nicht programmierbarem Geld bisher nicht möglich.

Insgesamt besteht die Hoffnung, dass die breite Digitalisierung der europäischen Volkswirtschaft über die verschiedenen beschriebenen Effekte auch zu einer Steigerung des Wachstums beiträgt.

34 Die neue Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission vom 21. Mai 2025 listet zahlreiche Hürden für Geschäfte innerhalb der EU auf. Siehe Europäische Kommission: The Single Market: our European home market in an uncertain world. A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong, COM(2025) 500 final, 21.5.2025.

35 Europäische Zentralbank: Grundsatzrede von Piero Cipollone, Mitglied des EZB-Direktoriums, beim Zahlungsverkehrssymposium der Deutschen Bundesbank zur Zukunft des Zahlungsverkehrs, 7.10.2024, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp241007~cc903db51d.de.html> (letzter Zugriff: 24.9.2025).

### *Strategische Autonomie stärken*

Die Einführung des digitalen Euro würde zur Souveränität und Resilienz der EU beitragen.<sup>36</sup> Die Abhängigkeit von externen Zahlungsdienstleistern würde reduziert und die finanzielle strategische Autonomie gestärkt.<sup>37</sup>

Eine starke Währung hat darüber hinaus geopolitisches Gewicht. Angesichts zunehmender internationaler Spannungen und Instabilitäten muss die EU darauf bedacht sein, die globale Relevanz seiner Währung zu erhöhen. Dieser Effekt wurde von der EU erkannt und wird zunehmend postuliert. Die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten erklärten im März 2025 etwa: „In einer zunehmend fragmentierten und digitalen Welt sind schnellere Fortschritte beim digitalen Euro von entscheidender Bedeutung, um [...] die internationale Rolle des Euro zu stärken.“<sup>38</sup> EZB-Präsidentin Christine Lagarde sagte im Juni 2025, dass eine Stärkung der globalen Rolle des Euro „konkrete Vorteile mit sich bringen würde“ und präzisierte diese als „niedrigere Kreditkosten, eine geringere Anfälligkeit gegenüber Währungsschwankungen sowie mehr Schutz vor Sanktionen und Druckmitteln.“<sup>39</sup>

### **Handlungsempfehlungen: Politik und Unternehmen sind jetzt gefordert**

Der digitale Euro wird sein Potenzial in der EU nicht von selbst entfalten. Es liegt an vielen Akteuren, mit ihrem Handeln dazu beizutragen. Insbesondere die EZB, aber auch die Beschlussorgane der EU, die Mitgliedstaaten und die Unternehmen haben eine besondere Verantwortung.

### *Digitalen Euro für globale Nutzung öffnen*

Die EZB muss den digitalen Euro so ausgestalten, dass die übergreifenden europäischen Ziele gefördert werden. Sie muss insbesondere technisch die Funktionalitäten zur Verfügung stellen, die das innovative Potenzial bergen. Das ist gegenwärtig nur bedingt der Fall.

Der Retail-Euro als reines Zahlungsmittel für Verbraucher bringt zwar auch Vorteile, ermöglicht aber nach den gegenwärtigen Planungen keine automatisierten Zahlungen. Für den Wholesale-Euro für Finanzinstitutionen soll immerhin ab 2026 die oben erwähnte Übergangslösung mit einer Brücke in das traditionelle Zahlungssystem angeboten werden, bis eine native digitale Lösung zur Verfügung steht. Für B2B-Anwendungen wurden überhaupt noch keine Planungen kommuniziert. Die EZB muss sicherstellen, dass das verlässliche digitale Zentralbankgeld auch für die Zahlungen zwischen Unternehmen zur Verfügung steht.

Die EZB wurde – wie viele andere Zentralbanken auch – nur mit einem engen geldpolitischen Mandat ausgestattet. Die Integration von Geld, Transaktionsinfrastruktur und geschäftlichen Prozessen erlaubt aber keine strenge Trennung dieser Funktionalitäten

36 Europäische Zentralbank: Europa stärken: Mehr strategische Autonomie mit dem digitalen Euro. Einleitende Bemerkungen von Piero Cipollone, Mitglied des EZB-Direktoriums, vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments, 8.4.2025, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250408~40820747ef.de.html> (letzter Zugriff: 24.7.2025).

37 Joachim Wuermeling, in: Börsen-Zeitung, 22.9.2025, Beilage Europäische Autonomie, S. 1.

38 Europäischer Rat: Tagung des Euro-Gipfels (20. März 2025) – Erklärung, EURO 504/25, S. 1, Punkt 4.

39 Christine Lagarde: Europe's "global euro" moment, 17.6.2025, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2025/html/ecb.blog20250617~7de14a39c3.en.html> (letzter Zugriff: 24.7.2025). Übersetzung des Autors.



mehr. Die EZB muss ihr Mandat daher so interpretieren, dass sie eine größere Verantwortung in der Infrastruktur für die Transaktionen übernehmen kann, und darf sich nicht mehr auf die monetären Aspekte beschränken. Sie könnte das Rückgrat einer europäischen digitalen Infrastruktur für Transaktionen („Unified Ledger“)<sup>40</sup> für dezentrale Anwendungen oder eine Handelsplattform für den digitalen europäischen Kapitalmarkt bereitstellen.

Ein bedeutender Faktor ist die Verfügbarkeit des digitalen Euro außerhalb des Euro-raums. Während das klassische Zentralbankgeld (außer Bargeld mit seinen logistischen Grenzen und Transportrisiken) nur im geschlossenen System eines Währungsraums zirkuliert, kann digitales Zentralbankgeld technisch überall genutzt werden, wo das Internet zur Verfügung steht. Gerade für die stark global vernetzte europäische Wirtschaft wäre der digitale Euro als Zahlungsmittel überall auf der Welt von erheblichem Vorteil.

Die Europäische Kommission hat in der Verordnung zum digitalen Euro dazu zwar Vorschläge gemacht. Diese sind aber sehr restriktiv und setzen Vereinbarungen mit Drittstaaten voraus. Darum kümmert sich die Konkurrenz von Krypto-Assets und Stablecoins naturgemäß nicht. Der Gesetzgeber und die EZB müssen also die Weichen dafür stellen, dass der digitale Euro auf der ganzen Welt einsetzbar ist.

Damit der Euro sein volles globales Potenzial entfalten kann, muss Europa noch viele weitere Bedingungen erfüllen, dessen Erörterung hier zu weit führen würde. Wie EZB-Präsidentin Lagarde im Juni 2025 ausführte, muss es auf jeden Fall die „drei grundlegenden Säulen stärken: geopolitische Glaubwürdigkeit, wirtschaftliche Resilienz sowie rechtliche und institutionelle Integrität“.<sup>41</sup>

### *Den digitalen Euro strategisch fördern*

Die Förderung der innovativen Nutzung des digitalen Euro muss zu einer strategischen Frage und zum Gegenstand einer übergreifenden Politik werden. Derzeit wird der digitale Euro nicht mitgedacht, wenn es um die Wettbewerbsfähigkeit, den Binnenmarkt, die Digitalwirtschaft, Forschung und Technologie geht. Insbesondere die Europäische Kommission mit ihren administrativen Fähigkeiten und operativen Instrumenten hätte es in der Hand, die Adaption von fortgeschrittenen Anwendungen des digitalen Euro zu fördern. Das kann schon in Angriff genommen werden, bevor der digitale Euro tatsächlich eingeführt wird. Hierbei wäre es besonders hilfreich, Aktivitäten in den Mitgliedstaaten wie die Bereitstellung von Informationen, Projekte oder Programme zu initiieren und zu incentivieren. Der digitale Euro muss Teil der Maßnahmen für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Digitalwirtschaft und des Binnenmarktes werden. Die Nutzung des digitalen Euro in Drittstaaten sollte zum Gegenstand des Dialogs mit Partnerländern werden.<sup>42</sup>

Die europäischen Institutionen müssen rechtliche Rahmenbedingungen schaffen, welche die breite smarte Nutzung des digitalen Euro fördern. Dabei müssen rechtliche Hindernisse beseitigt und Rechtssicherheit hergestellt werden. Gute Beispiele gibt es dafür schon,

40 Bank for International Settlements: The future monetary system: from vision to reality. Keynote speech by Mr Agustín Carstens, General Manager of the BIS, at the CBDC & Future Monetary System Seminar, 23.11.2023, abrufbar unter: <https://www.bis.org/speeches/sp231123.htm> (letzter Zugriff: 24.7.2025).

41 Lagarde: Europe's „global euro“ moment, 2025. Übersetzung des Autors.

42 Europäischer Auswärtiger Dienst: Digital Diplomacy for a secure and competitive Europe, 25.6.2025, abrufbar unter: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/digital-diplomacy-secure-and-competitive-europe\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/digital-diplomacy-secure-and-competitive-europe_en) (letzter Zugriff: 24.7.2025).



etwa die Regulierung von Stablecoins in der sogenannten MiCAR-Verordnung<sup>43</sup> oder das Pilotregime für digitalen Handel mit Wertpapieren.<sup>44</sup> Sinnvoll wäre auch die Schaffung eines Rechtsrahmens für Smart Contracts in Form eines autonomen Vertragsrechts mit Schnittstellen zum mitgliedstaatlichen Recht als „28. Regime“<sup>45</sup> und als Alternative zur Harmonisierung der bestehenden 27 nationalen Rechtsgrundlagen.

Schließlich sollten die europäischen Institutionen einschließlich der EZB mit gutem Beispiel vorangehen und Anwendungsfälle in den eigenen Häusern entwickeln, etwa durch die Integration automatischer Zahlungen in die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen, die Emission digitaler Anleihen und vieles mehr. So könnten Leuchtturmprojekte entstehen, die andere zur Nachahmung ermutigen. Ein Vorzeigebispiel dafür gibt es schon in der Europäischen Investitionsbank, die bereits im Jahr 2021 als eine der ersten Banken tokenisierte Anleihen über eine digitale Infrastruktur auf den Markt brachte.<sup>46</sup>

### *Nutzung des digitalen Euro proaktiv vorbereiten*

Die Wirtschaft muss sich auf die Einführung des digitalen Euro vorbereiten, um die Vorteile des digitalen Geldes als „Innovationsmotor“<sup>47</sup> voll ausschöpfen zu können. Die EU und die Mitgliedstaaten können dies zwar aktiv unterstützen und die nötigen Rahmenbedingungen und Anreize schaffen. Die tatsächliche Nutzung der neuen Möglichkeiten hängt am Ende aber nicht von den staatlichen Institutionen ab, sondern von den Unternehmen. Sie müssen die notwendigen Investitionen tätigen und Projekte für Smart Contracts und automatisierte Zahlungen initiieren.

Gegenwärtig ist hier sowohl in der Industrie und im Dienstleistungssektor als auch bei der öffentlichen Hand ein nachhaltiger Attentismus zu konstatieren. Das mag an der erwähnten Planungsunsicherheit, an einem Mangel an technischen Informationen über die Mehrwerte oder an einer anderen Prioritätensetzung liegen.

Es kommt jetzt vor allem darauf an, dass Unternehmen bei neuen und laufenden Digitalisierungsprojekten Zahlungsvorgänge integrieren, was die Nutzung des digitalen Euro ermöglichen würde. Die digitale Wertschöpfungskette braucht das Bezahlen nicht mehr auszusparen, weil mit dem digitalen Euro vertrauenswürdige digitale Geld zum Einsatz gebracht werden kann.

43 Verordnung (EU) 2023/1114 vom 31. Mai 2023 über Märkte für Kryptowerte über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/1937, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 150, 9.6.2023, S. 40–205.

44 Verordnung (EU) 2022/858 vom 30. Mai 2022, über eine Pilotregelung für auf Distributed-Ledger-Technologie basierende Marktinfrastrukturen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 600/2014 und (EU) Nr. 909/2014 sowie der Richtlinie 2014/65/EU, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 151, 2.6.2022, S. 1–33.

45 Europäisches Parlament: The need for a 28<sup>th</sup> regime. Presentation by J. Scott Marcus and Apostolos Thomadakis, 5.6.2025, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296134/2025.06.05\\_item%2021\\_S.%20MARCUS%20and%20A.%20THOMADAKIS\\_28th%20Regime%20JURI%20presentation05June2025%20v4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/296134/2025.06.05_item%2021_S.%20MARCUS%20and%20A.%20THOMADAKIS_28th%20Regime%20JURI%20presentation05June2025%20v4.pdf) (letzter Zugriff: 24.7.2025).

46 Siehe Europäische Investitionsbank: EIB begibt erste digitale Anleihe auf öffentlicher Blockchain, 28.4.2021, abrufbar unter: <https://www.eib.org/de/press/all/2021-141-european-investment-bank-eib-issues-its-first-ever-digital-bond-on-a-public-blockchain> (letzter Zugriff: 24.7.2025).

47 Deutsche Bundesbank Eurosystem: Der digitale Euro: Innovationsmotor für die deutsche Industrie?, Keynote von Burkhard Balz bei der Konferenz mit dem BDI, 3.11.2025, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/der-digitale-euro-innovationsmotor-fuer-die-deutsche-industrie--966720> (letzter Zugriff: 25.11.2025).

## Weit mehr als ein digitales Zahlungsmittel

Um den vollen Nutzen des digitalen Euro zu realisieren, müssen die vielen relevanten Akteure jenseits des Geld- und Finanzwesens in Politik und Wirtschaft die Nutzung seines Potenzials vorantreiben. Sie sollten jetzt die neuen Möglichkeiten ins Auge fassen, die mit dem digitalen Euro einhergehen.

Entstehen daraus handfeste Mehrwerte im Geschäftsverkehr, profitieren davon auch die europäischen Bürger. Die Akzeptanz von digitaler Innovation entsteht immer nur durch den zusätzlichen Nutzen. Diesen beim digitalen Euro nun hervorzubringen, ist das Gebot der Stunde. Dann würde die Unterstützung für den digitalen Euro und die Gemeinschaftswährung als solche weiter zunehmen.

Mittlerweile sieht auch die EZB den digitalen Euro in einem größeren Zusammenhang: „Der digitale Euro ist nicht nur eine Antwort auf den technologischen Wandel; er ist eine strategische Investition in Europas monetäre Souveränität, Widerstandskraft und Innovationsfähigkeit“, hieß es jüngst in einem Bericht.<sup>48</sup>

Der digitale Euro ist also mehr als nur ein neues Zahlungsmittel. Er kann ein bedeutendes europapolitisches Projekt werden, das die politischen Ziele der EU in vielfältiger Weise fördert – wenn jetzt die Chance dazu ergriffen wird.

---

48 Europäische Zentralbank: Digital euro innovation platform. Outcome report: pioneers and visionaries, Frankfurt am Main 2025, S. 2. Übersetzung des Autors.

## LITERATUR

### Die Bundesrepublik als freundlicher Riese in der europäischen Zusammenarbeit

Robin de Bruin\*

Im Dezember 2023 verstarb der Historiker der europäischen Integration *Mathieu Segers* (1976–2023). In dieser Buchbesprechung werden nacheinander sein letztes, fast zeitgleich mit seinem Tod erschienenen Buch („The Origins of European Integration“) sowie der 2025 von *Emmanuel Comte* und *Fernando Guirao* herausgegebene Sammelband „Discussing Pax Germanica“ besprochen, der Segers gewidmet ist. In beiden Werken spielt der Einfluss der Bundesrepublik auf die europäische Integration eine herausragende Rolle. In Segers' Buch wird die Bundesrepublik als Wiege des politisch-wirtschaftlichen Denkens in der frühen europäischen Zusammenarbeit bis 1951 dargestellt, während es in dem Sammelband von Comte und Guirao vor allem um die Frage geht, inwieweit das politische Handeln der Bundesrepublik in Europa von 1949 bis heute als „freundlich-hegemonial“ charakterisiert werden kann. Dies ist ein neuer Ansatz in der Geschichtsschreibung zur europäischen Integration, in dem das wirtschaftliche und damit auch das militärische Potenzial Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg in Verbindung mit seiner geografischen Lage zwischen Westeuropa und den Ländern im Einflussbereich der Sowjetunion als Probleme dargestellt werden, für welche die europäische Integration die Lösung bot.

Aus verschiedenen Veröffentlichungen von Segers lassen sich einige grundlegende Überzeugungen des zu früh verstorbenen Historikers ableiten. In seiner Geschichte der Nie-

Mathieu Segers: *The Origins of European Integration. The Pre-History of Today's European Union, 1937–1951*, Cambridge University Press: Cambridge 2023, ISBN: 978-1-0093-7941-0; 244 Seiten, 98,49 € (gebunden), 34,99 € (Taschenbuch) oder 27,99 € (E-Book).

Emmanuel Comte/Fernando Guirao (Hrsg.): *Discussing Pax Germanica. The Rise and Limits of German Hegemony in European Integration*, Routledge: London/New York 2025, ISBN: 978-1-032-79259-0; 278 Seiten, 189,99 € (gebunden) oder 55,99 € (E-Book).

derlande und der europäischen Integration von 2013 (2020 in englischer Übersetzung erschienen) argumentiert er, dass die Niederlande nach 1945 zunächst stark atlantisch geprägt waren, diese Haltung jedoch allmählich einer kontinentaleuropäischen Ausrichtung wich.<sup>1</sup> Das Bestreben, einen jahrzehntelangen Prozess in einer relativ eindeutigen Formel zusammenzufassen, beweist den Willen und den Mut zur Verallgemeinerung. Für meinen Geschmack gibt es jedoch zu viele Beispiele niederländischer konstruktiver Europapolitik, wie der Beyen-Plan, der die Grundlage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bildete, die allzu leicht als Ausnahmen abgetan werden.

#### *Ökumene und Ordoliberalismus als Bestandteile einer gemeinsamen Entwicklung*

Der Wunsch, die vielfältigen Prozesse rund um die europäische Integration auf eine für

\* Dr. Robin de Bruin, Historiker für politische Geschichte der europäischen Integration, Fachbereich Europastudien, Universität Amsterdam.

1 Mathieu Segers: *The Netherlands and European Integration, 1950 to Present*, Amsterdam 2020, S. 14, 117–118, 127, 129, 142, 279.

alle verständliche Formel zu bringen, kennzeichnet auch das hier besprochene Buch Segers.<sup>1</sup> Dieses ist die Synthese eines Forschungsprojekts, das der Autor mit Wissenschaftlern an der Universität Utrecht durchführte. Dabei untersuchten sie erfolgreiche und gescheiterte „Blueprints“ und „Grand Designs“, die der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1951) vorausgegangen waren.

Der erste Teil des zweiteiligen Buches befasst sich mit dem politischen Wunsch der europäischen Länder in der Zeit vor, während und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg, soziale Elemente in eine neuere, mildere Form des Kapitalismus zu integrieren.<sup>2</sup> Der Autor argumentiert, dass nach Ende des Zweiten Weltkriegs die politischen Ideen der USA und des Vereinigten Königreichs nach Ansicht von Intellektuellen, Politikern und Entscheidungsträgern als Vorbild für Europa dienen sollten. Anders als in den angelsächsischen Staaten, wo die politischen Ideen einen „Entweder...oder...“-Charakter hatten, gab es auf dem europäischen Kontinent – vor allem in der deutschen Westzone und später in der jungen Bundesrepublik – einen „Und/und“-Pragmatismus, in dem sich Wirtschaftsplanung und Neoliberalismus nicht ausschlossen.<sup>3</sup> Europäische ordoliberale Denker konnten z. B. ihre Ideen, die seit den 1930er Jahren entwickelt wurden, bei der Schaffung der „mixed economies“ in Westeuropa in die vorherrschende Planungsideologie einbetten.<sup>4</sup> Segers zufolge stand dieser Prozess im Zusammenhang mit dem „irenischen“ gesellschaftspolitischen Denken der ökumenischen Bewegung, insbesondere des Ökumenischen Rates der Kirchen (1948). Der Ordoliberalismus der frühen Nachkriegszeit, der zur Politik der sozialen Marktwirtschaft in der jungen

Bundesrepublik Deutschland führte, war eingebettet in eine umfassendere ökumenische Gesellschaftsagenda des Westens gegen totalitäre und nationalistische Tendenzen, fasst der Autor die wichtigste These des ersten Teils zusammen.<sup>5</sup>

Ordoliberale wie Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke hatten eine „intellektuelle Affinität“ zur katholischen Soziallehre und zur proeuropäischen Integrationsperspektive der Christdemokratie.<sup>6</sup> Sie strebten nach einer „aktiven Rolle des Staates bei der Gestaltung einer [von Protestanten und Katholiken gewünschten] verantwortungsbewussten und humaneren Gesellschaft, die auf religiös inspiriertem Konservatismus basiert“: der sozialen Marktwirtschaft. Historiker haben laut Segers die Schlüsselrolle insbesondere der deutschen Ordoliberalen und der christlichen Kirchen in diesem Prozess weitgehend übersehen.<sup>7</sup> Der Autor schließt diesen Teil seiner Argumentation mit einer etwas allgemeiner formulierten Variante seiner Hauptthese ab: Die junge Bundesrepublik sei zum Zentrum dieser irenischen Übung geworden, die die protestantische und die katholische Kirche, Liberalismus und Sozialismus, Universalismus und Regionalismus, Atlantizismus und europäische Integration, Ordoliberalismus und Dirigismus sowie Emotion und Planung miteinander versöhnte und damit ein Vorbild für die frühe europäische Zusammenarbeit war.<sup>8</sup> Er konzentriert sich in seiner Untersuchung nicht wie üblich auf Debatten europäischer Föderalisten, wie bspw. auf dem Haager Kongress 1948, aus dem ein Jahr später der Europarat hervorging, sondern auf (religiös inspirierte) politisch-wirtschaftliche „Realpolitik“.

2 Mathieu Segers: *The Origins of European Integration. The Pre-History of Today's European Union, 1937–1951*, Cambridge 2023, S. 114–117.

3 Ebenda, S. 28, 59.

4 Ebenda, S. 52, 76.

5 Ebenda, S. 90.

6 Ebenda, S. 71.

7 Ebenda, S. 76. Übersetzung des Autors.

8 Ebenda, S. 100–101.

Im zweiten Teil des Buches legt Segers dar, wie die ursprünglichen Bemühungen um einen künftigen weltweiten Freihandel seit dem Bretton-Woods-Abkommen (1944) zunächst zu einem vorwiegend westeuropäischen und nordamerikanischen „atlantischen“ Block und anschließend zu einem westeuropäischen „protektionistischen“ Block führten.<sup>9</sup> Die Schlussfolgerung „Eclipsing Atlantis“ beschreibt, wie die Amerikaner zu der Überzeugung gelangten, dass der Aufbau einer kontinentalen westeuropäischen Zusammenarbeit ihren Interessen besser diene als der Aufbau von einer Wirtschaftsunion zwischen Nordamerika, dem Vereinigten Königreich und Westeuropa. Er argumentiert, dass nicht der angelsächsische Marktliberalismus oder die keynesianische Intervention, sondern der deutsche Ordoliberalismus zum entscheidenden Rahmen für die europäische Zusammenarbeit wurde.<sup>10</sup>

In diesem Teil des Buches rückt die Entstehung von europäischen Organisationen in den Vordergrund, die oft außer Acht gelassen werden, wie die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC, 1948; die spätere Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD), die Westunion bzw. der Brüsseler Pakt (1948) und die Europäische Zahlungsunion (1950). Das Buch schließt sich damit zweifellos dem bekannten Aufruf des Historikers Kiran Klaus Patel an seine Zunft an, sich nicht nur auf die EGKS, die EWG und die Europäische Union (EU) zu konzentrieren, sondern auch europäischen Organisationen Aufmerksamkeit zu schenken, die nicht in die EU eingegangen sind.<sup>11</sup>

Bei Segers bilden die internationale ökumenische Bewegung und insbesondere der deutsche Ordoliberalismus die Grundlage für die europäische Zusammenarbeit. Das ist eine originelle Sichtweise. Viele Historiker – unter denen ich selbst – haben das Streben nach europäischer Einheit bereits mit dem politischen und wirtschaftlichen Gedankengut des Katholizismus und des Protestantismus in Verbindung gebracht. Dabei ging es jedoch vor allem um die Übersetzung in Personalismus und (Neo-)Korporatismus, und in meinen eigenen Veröffentlichungen um ein Streben nach einer Art europäischer Integration, die die calvinistische anti-etatistische Politik mit der Wohlstands-Ideologie versöhnte.<sup>12</sup>

Segers schreibt eher assoziativ über politische Denkweisen und Trends, als dass er sich mit tatsächlichen Blaupausen beschäftigt. Es werden keine harten Trennlinien gezogen, die es damals auch nicht gab. Diese Stärke ist jedoch gleichzeitig auch eine Schwäche, denn das Argument zur Rolle der Ordoliberalen im ersten Teil ist nur so lange haltbar, wie die Definitionen und Abgrenzungen von Begriffen wie „Keynesianismus“, „Planung“, „Sozialismus“, „christlich-sozial“, „Ordoliberalismus“ und „soziale Marktwirtschaft“ vage und weit gefasst und manchmal sogar etwas poetisch formuliert werden. Die Essenz des Ordoliberalismus von Rüstow und Röpke versteht der Autor z. B. als das Streben nach Wettbewerb, um Monopole unmöglich zu machen und so Freiheit und soziale Gerechtigkeit zu garantieren.<sup>13</sup> So weit gefasst, könnte man auch die deutsche SPD aus den 1950er Jahren mit ihrer Anti-Kartell-Politik als ordoliberale Partei bezeichnen. Ich vermute, dass diese Schlussfolgerung genau das ist, worauf er hin-

9 Ebenda, S. 140.

10 Ebenda, S. 201.

11 Kiran Klaus Patel: Provincialising European union. Co-operation and Integration in Europe in a Historical Perspective, in: *Contemporary European History* 4/2013, S. 649–673.

12 Siehe bspw. Robin de Bruin: „Europe“ as a „Hothouse“ for Dutch Domestic Politics, 1948–1967, in: Lucia Bonfreschi/Giovanni Orsina/Antonio Varsori (Hrsg.): *European Parties and the European Integration Process, 1945–1992*, Brüssel 2015, S. 337–348, hier S. 342.

13 Segers: *Origins of European Integration*, 2023, S. 103–104.

auswill, auch wenn dieser Auffassung sicher einige Autoren widersprechen.<sup>14</sup>

Ich bezweifle Segers These, dass die neo- bzw. ordoliberalen Intellektuellen nicht nur in der deutschen Christdemokratie, sondern auch in der europäischen eine einflussreiche Rolle spielten.<sup>15</sup> Denn diese Ideen waren weder in der europäischen Christdemokratie noch in der der Bundesrepublik unumstritten. So schreibt der Autor selbst, dass der bekannteste Vertreter des Ordoliberalismus, der Protestant Ludwig Erhard, u. a. westdeutscher Wirtschaftsminister einer CDU-Regierung, Vater der sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik und Mitglied der Mont Pèlerin Gesellschaft, ein Gegengewicht zur katholischen Soziallehre in der CDU darstellte.<sup>16</sup> Ausländische Parteikollegen, wie z. B. in den niederländischen christlichen Parteien, hatten wenig für Erhard übrig und hielten ihn auch nicht für einen echten Europäer.<sup>17</sup> Erhard war aufgrund seiner ordoliberalen Ideen Befürworter einer europäischen intergouvernementalen Freihandelszone, 1951 kein überzeugter Befürworter der supranationalen EGKS und außerhalb des von Segers betrachteten Zeitraums 1957 kein Befürworter der supranationalen EWG. Guirao schreibt im Sammelband „Discussing Pax Germanica“ zu Recht, dass die EGKS eine historische Fußnote geblieben und die EWG niemals entstanden wäre, wenn Erhard seinen Willen bekommen hätte.<sup>18</sup> Segers geht etwas zu leichtfertig darüber hinweg, wenn er behauptet, dass die deutschen

Ordoliberalen und die Kirche den Zeitgeist des Nachkriegswesteuropas aufgegriffen hatten und das Modell boten für wirtschaftlichen Fortschritt und Existenzsicherheit, „die letztendlich zum Prozess der europäischen Integration führen würde“.<sup>19</sup>

Darüber hinaus bleibt unklar, wie genau der Zusammenhang zwischen dem Ordoliberalismus und dem Charakter der Europäischen Gemeinschaften aussieht. Wollte Segers sich der Literatur anschließen, die beschreibt, wie „neoliberale Prinzipien“ im EGKS-, EWG- und EU-Vertrag „verankert“ sind?<sup>20</sup> Dieser Eindruck wird, unter Hinweis auf den Einfluss Röpkes, Erhards und der CDU in der Bundesrepublik bei der Gründung der EGKS im Jahr 1951, erweckt.<sup>21</sup> Es gibt sicherlich Elemente aus der ordoliberalen Tradition, die in diesen Verträgen enthalten sind. Aber auch andere Traditionen, die keinerlei Affinität zum ordoliberalen Gedankengut hatten – wie der französische gaullistische Dirigismus –, prägten das europäische Projekt nachhaltig.<sup>22</sup>

Das Buch regt also zum Widerspruch an, wobei der alleinige Hinweis darauf dem Buch nicht gerecht werden würde. Die Ausarbeitung des Gedankens einer Transformation von einer „atlantischen“ zu einer „europäischen“ Konzeption Europas durch Segers und die anderen Beteiligten des seinem Buch zugrunde liegenden Projekts ist hochaktuell und hat diesen Leser sehr fasziniert.

14 Vgl. etwa Brian Shaev/Sigfrido M. Ramírez Pérez (Hrsg.): *The Development of European Competition Policy. Social Democracy and Regulation*, Abingdon/New York 2024.

15 Segers: *Origins of European Integration*, 2023, S. 60.

16 Ebenda, S. 181.

17 Alexander van Kessel: 'Ruggen recht, heren!' Hoe de Nederlandse christen-democraten het tegenover hun Duitse geestverwanten aflegden in het debat over het profiel van de Europese Volkspartij, Hilversum 2003, S. 21, 22, 44.

18 Fernando Guirao: *European integration history revisited: Around German leadership in the European Monetary System*, in: Emmanuel Comte/Fernando Guirao (Hrsg.): *Discussing Pax Germanica. The Rise and Limits of German Hegemony in European Integration*, Abingdon/New York 2025, S. 152–173, hier S. 157.

19 Segers: *Origins of European Integration*, 2023, S. 75–76. Übersetzung des Autors.

20 Quinn Slobodian: *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge (Massachusetts)/London 2018, S. 207.

21 Segers: *Origins of European Integration*, 2023, S. 148, 174, 201, 208.

22 Laurent Warlouzet: *The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957–1995)*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2019, S. 77–93, hier S. 77.



### *Deutschland als europäischer Hegemon?*

Während Segers einen sehr kurzen Zeitraum behandelt und sich auf Organisationen der europäischen Zusammenarbeit konzentriert, die nicht in die heutige EU eingegangen sind, wählt der Sammelband „Discussing Pax Germanica“ ausdrücklich eine EU-Perspektive. In den ersten zwei Kapiteln nehmen die Autoren Comte, *Brendan Simms* und *Caroline de Gruyter* dabei eine langfristige Perspektive ein, in der Kontinuitäten zwischen dem Heiligen Römischen Reich, der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie und der EU aufgezeigt werden, die in vielerlei Hinsicht als Inkarnation dieser Imperien bezeichnet wird.<sup>23</sup> Eine solche Charakterisierung suggeriert eine ungleiche Machtverteilung innerhalb der EU sowie ein Zentrum und eine Peripherie. Der Großteil der übrigen zehn Kapitel des Sammelbands und das separate Kapitel mit Erinnerungen des ehemaligen Präsidenten des Europäischen Rates *Herman Van Rompuy* befassen sich mit der Frage, inwieweit die Bundesrepublik zwischen 1949 und heute als „Hegemon“ innerhalb der Europäischen Gemeinschaften und der EU wirkte. Im Gegensatz zu einem Imperium hat Hegemonie laut den Autoren mit Führungsstärke zu tun, im Falle Deutschlands oft deshalb, weil das Land aufgrund seiner Wirtschaftskraft als Vorbild in Europa fungiert.<sup>24</sup>

Die Kapitel sind unterteilt in Abschnitte über den Aufstieg der Bundesrepublik als Hegemon, die Grenzen des hegemonialen Status und die Probleme der deutschen Hegemonie im 21. Jahrhundert. Die Frage, ob die Bundesrepublik seit 1949 allmählich eine domi-

nante Position erlangte, wird von den meisten Autoren bejaht, jedoch mit dem Hinweis, dass diese Position auf der Zustimmung der europäischen Partner beruhte. Comte leiht sich hierfür den passenden Begriff – „kooperative Hegemonie“ – vom Politikwissenschaftler Thomas Pedersen, in dem Kapitel, in dem er u. a. die dominante Rolle Deutschlands bei der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften bzw. der EU untersucht.<sup>25</sup> Andere Autoren weisen darauf hin, dass die Bundesrepublik oft keine hegemonialen Ambitionen zu haben schien. Wie jedoch *Charles S. Maier* in seinem Kapitel schreibt, bedeutet dies nicht, dass die Bundesrepublik keine hegemoniale Rolle spielte.<sup>26</sup>

In vielen Kapiteln wählen sowohl ältere, renommierte Autoren als auch Vertreter einer etwas jüngeren Generation eine Perspektive über einen längeren Zeitraum. *Wolf Lepenies* befasst sich bspw. mit dem Aufstieg und vor allem dem Niedergang des französisch-deutschen „power couple“ aufgrund des verschobenen Machtgleichgewichts zwischen beiden Ländern nach der deutschen Wiedervereinigung. Er beschreibt das Scheitern verschiedener französischer Versuche im Laufe der Geschichte der Europäischen Gemeinschaften und der EU, mit einer einflussreichen „lateinischen“ Zusammenarbeit zwischen den Mittelmeerländern ein Gegengewicht zur zunehmenden Dominanz der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen.<sup>27</sup>

Inhaltlich könnte insbesondere das Kapitel von *Harold James* als Dialog mit dem Buch von Segers angesehen werden. James beschreibt die Politik des Wandels durch

23 Emmanuel Comte/Brendan Simms: The European Union of the German Nation, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 9–24, hier S. 24; Caroline de Gruyter: The Habsburg Peace and its Lessons for today's Europe, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 25–34, hier S. 28.

24 Emmanuel Comte/Fernando Guirao: Introduction, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 1–6, hier S. 2.

25 Emmanuel Comte: The sources and effects of German hegemony on European integration, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 53–74, hier S. 60.

26 Charles S. Maier: Spectres of German dominance: Anxieties aroused and averted since 1950, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 123–138, hier S. 123.



Handel – die Vorstellung, dass Handel und gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit Frieden bringen würden – als eine Tradition in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert. Die Schwachstelle dieser Weltanschauung, so James, die unter deutschem Einfluss zunehmend auch die Außenpolitik der EU dominierte, besteht darin, dass dies von einer Welt abhängt, die das wirtschaftliche Eigeninteresse der wirtschaftlichen Verflechtung über alles stellt. Aus dieser Perspektive betrachtet erscheint diese seit 1945 in Westeuropa vorherrschende Grundhaltung nach der russischen Invasion in der Ukraine bei näherer Betrachtung illusorisch.<sup>28</sup>

*Kristina Spohr* untersucht die Entwicklung des europäischen Denkens von Ende der 1940er bis in die 1970er Jahre bei den (späteren) Bundeskanzlern Helmut Schmidt (SPD) und Helmut Kohl (CDU). Spohr sieht einen Zusammenhang zwischen Schmidts norddeutscher, protestantischer Herkunft und seinem Fokus auf die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen für Europa. Katholische Konservative weiter südlich, wie Kohl, konzentrierten sich laut der Autorin eher auf die deutsch-französische Achse als Kern einer autonomen kontinentaleuropäischen Zusammenarbeit – eine Unterscheidung, die ein wenig an Segers „atlantische“ und „europäische“ Vorstellungen von Europa erinnert.<sup>29</sup>

Welche Ansichten als deutsche Präferenzen gelten, wird in den Kapiteln nicht explizit problematisiert. Die Politik der Bundesrepublik wird in den meisten Fällen als homogen dargestellt und am jeweiligen Bundeskanzler festgemacht, wobei politische Auseinandersetzungen ausgeblendet werden. Deutsche Kritik an der europäischen Integration kommt kaum zur Sprache. Die proeuropäi-

sche Politik der frühen Bundesrepublik schien ebenfalls eine dauerhafte Trennung zwischen den beiden damaligen deutschen Staaten zu implizieren und war daher keineswegs selbstverständlich. Die SPD der frühen 1950er Jahre, die der Wiedervereinigung eine höhere Priorität einräumte als die CDU und sich u. a. aus diesem Grund gegen die EGKS und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft stellte, findet etwa kaum Beachtung. Auch die heutige AfD wird lediglich von *Simon Bulmer* und *William Paterson* im Kontext der internationalen Krisen der 2010er Jahre, darunter die Migrationskrise, kurz erwähnt.<sup>30</sup>

### *Frischer Blick*

In beiden Büchern ist es den Autoren gelungen, eine neue, originelle Sichtweise auf die Rolle der Bundesrepublik in der europäischen Integration zu bieten. Allerdings wird diese in beiden Büchern etwas zu sehr aus dem Zusammenhang gerissen. Im Sammelband „Discussing Pax Germanica“ wird bei der Untersuchung der deutschen Hegemonie einseitig von einer eindeutigen proeuropäischen deutschen Haltung ausgegangen. Segers' Argumentation basiert besonders auf dem Ordoliberalismus, was er meiner Meinung nach zu stark mit der allgemein verbreiteten neuen Kompromissbereitschaft in Westeuropa nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs als Merkmal der Demokratie vermischt. Dennoch geben beide Werke einen anregenden Impuls für eine neue Debatte unter Historikern über die Frage, ob die europäische Integration zu einem „europäischen Deutschland“ oder einer „Verdeutschung Europas“ geführt hat.

27 Wolf Lepenies: Germany and France – The elusiveness of a joint hegemony, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 75–91.

28 Harold James: Economics and Power in German National Identity, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 35–50, hier S. 35, 43, 44, 50.

29 Kristina Spohr: How Helmut Schmidt and Helmut Kohl made Europe, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 92–110, hier S. 97.

30 Simon Bulmer/William Patterson: German hegemony in the European Union? Evaluating the ‘crisis years’ from 2010, in: Comte/Guirao (Hrsg.): Discussing Pax Germanica, 2025, S. 196–215, hier S. 206–208.

## TAGUNG

### Wenn nicht jetzt, wann dann – europäische Handlungsfähigkeit stärken

Sabine Hoscislawski und Lilian Krüger\*

Zu Beginn des Jahres sorgte der neue US-Vizepräsident J. D. Vance auf der Münchner Sicherheitskonferenz für viel Entrüstung, als er Europa mangelnde Demokratie und Meinungsfreiheit unterstellte. Sein Auftritt veranschaulichte die wachsende normative und strategische Entfremdung zwischen den beiden Partnern. Die zweite Amtszeit von US-Präsident Donald Trump kann als Epochenbruch im transatlantischen Verhältnis verstanden werden.<sup>1</sup> Damit sieht sich Europa mit einer zweiten Zeitenwende innerhalb von drei Jahren konfrontiert, nachdem der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine im Februar 2022 die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts etablierte europäische Sicherheitsordnung zerstörte.

Eingebettet sind diese Entwicklungen in einen grundlegenden Wandel des multilateralen, regelbasierten Systems, der neben Russland und den USA auch von China vorangetrieben wird. Die multipolare Weltordnung setzt die europäische Außen- und Wirtschaftspolitik zusätzlich unter Druck. Gleichzeitig ist sie auch intern durch die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung, den Aufstieg rechtspopulistischer bis rechtsextremer Akteure, unzureichende Wettbewerbsfähigkeit, ungenügende Antworten auf Themen wie Migration oder die Klimakrise herausgefordert.

Diese globalen Veränderungen erfordern schnelle Reaktionen von der Europäischen Union (EU). Sie muss nun zeigen, dass sie

#### Europe's Moment of Truth & A New German Leadership

Jahrestagung des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Kooperation mit dem Wissenschaftlichen Direktorium des IEP

Gefördert durch das Auswärtige Amt. Mit finanzieller Unterstützung durch die Europäische Union im Rahmen des Programms „Citizens, Equality, Rights and Values 2021–2027“ (CERV)

25./26. September 2025, Berlin

#### Words of Welcome

Prof. Dr. Frank SCHIMMELFENNIG, Professor für Europäische Politik, Eidgenössische Technische Hochschule (ETH), Zürich; Vorsitzender, Wissenschaftliches Direktorium, IEP, Berlin

Gunther KRICHBAUM, Staatsminister für Europa, Auswärtiges Amt, Berlin

#### Keynote: Priorities and Ambitions of the new German Coalition in European Policy

Anja WALLAU, Beauftragte für Grundsatzfragen der Europapolitik, EU-Koordinierung und EU-Außenbeziehungen, Auswärtiges Amt, Berlin

#### Kommentare:

Dr. Maria SKÓRA, Associate Research Fellow, IEP, Berlin

Prof. Dr. Christian LEQUESNE, Professor of Political Sciences, Centre for International Studies, Sciences Po, Paris

\* Sabine Hoscislawski, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.  
Lilian Krüger, ehemalige studentische Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Herfried Münkler/Jan Kixmüller: „Die Deutschen sind die Düpierten“, 15.3.2025, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/themen/deutschlandarchiv/560427/die-deutschen-sind-die-duepierten/> (letzter Zugriff: 24.10.2025).

den Herausforderungen gewachsen ist. Dies kann nur durch europäische Geschlossenheit nach außen und Einigkeit im Inneren gelingen. Europa erlebt seinen „Moment der Wahrheit“.

Vor diesem Hintergrund stand die Jahrestagung des Instituts für Europäische Politik (IEP) am 25. und 26. September 2025 in Berlin unter der Leitfrage, wie Europa angesichts dieser Entwicklungen seine Handlungsfähigkeit steigern kann. In einer Keynote und auf vier Panels diskutierten Expert:innen aus Wissenschaft und Politik, wie die EU auf die externen und internen Herausforderungen mittel- bis langfristig reagieren und welche Rolle die neue Bundesregierung mit ihren engsten EU-Partnern einnehmen kann.

### *Handlungsfähigkeit angesichts einer neuen Weltlage*

Die Konferenz begann mit einem Videogruß von Staatsminister *Gunther Krichbaum* und einer Keynote von *Anja Wallau*. Diese deutsche Perspektive wurde auf dem anschließenden Panel mit *Maria Skóra* und *Christian Lequesne* um eine polnische und französische Sichtweise ergänzt. Dabei wurden zentrale Themen aufgegriffen, die über alle Panels hinweg als potenzielle Antworten auf die Leitfrage der Tagung diskutiert wurden: institutionelle Reformen, Finanzierung, Sicherheit, Erweiterung und ein erneuertes europäisches Selbstverständnis.

In der Paneldiskussion zeigte sich, dass das Zusammenspiel dieser Aspekte über die Handlungsfähigkeit der EU entscheiden wird. Deutlich wurde, wie stark sich nationale Bedrohungspereptionen und innenpolitische Lagen auf die europäische Kohärenz auswirken. Während die deutsche Bundesregierung „Freiheit, Sicherheit und Wohlstand“ als Leitplanken definiert, ist in Polen – überspitzt formuliert – der Dreiklang „Sicherheit, Sicherheit und Sicherheit“ handlungsleitend. In der Sicherheitspolitik können beide Länder zusammenfinden. In anderen Politikfeldern ist die Kooperation jedoch komplexer.

### **Panel I: Increasing the European Union's Capacity to Act**

*Moderation:*

Prof. Dr. Funda TEKIN, Direktorin, IEP, Berlin

Jo LEINEN, ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlaments, ehemaliger Vorsitzender, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Brüssel/Straßburg

Prof. Dr. Daniela SCHWARZER, Mitglied des Vorstands, Bertelsmann Stiftung, Berlin; Honorarprofessorin für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Christian CALLIESS, Professor für öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht und Europarecht, Freie Universität Berlin

*Moderation:*

Prof. Dr. Theresa KUHN, Professor for Modern European History and Politics, Academic Director, Amsterdam Centre for European Studies, Universität Amsterdam

### **Panel II: Europe's Crash-Course in Defence**

Dr. Tobias CREMER, Mitglied des Europäischen Parlaments, Ausschuss für Sicherheit und Verteidigung, Brüssel/Straßburg

Prof. Dr. Kristi RAIK, Direktorin, International Centre for Defence and Security, Tallinn; Adjunct Professor of International Relations, Universität Turku

Dr. Ronja KEMPIN, Senior Fellow, Forschungsgruppe EU/Europe, Ko-Leitung Themenlinie Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

*Moderation:*

Prof. Dr. Tomáš WEISS, Jean Monnet Chair in EU International Relations and Diplomacy Studies, Karls-Universität, Prag

### **Panel III: Balancing Mobility & Migration within the Schengen Area**

Sebastian GRÖNING-VON THÜNA, Leiter, Fachbereich Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Frankreich und den BENELUX-Staaten, Auswärtiges Amt, Berlin

Prof. Dr. Natascha ZAUN, Professorin für Politikwissenschaft, Leuphana Universität, Lüneburg

So spiele etwa die Auseinandersetzung mit Fragen der Rechtsstaatlichkeit im polnischen Diskurs eine andere Rolle als in Deutschland. Mit Blick auf Frankreich steht angesichts der innenpolitischen Krise die Frage nach der Führungsrolle innerhalb Europas im Vordergrund. Deutschland komme in diesem Kontext nun eine besondere Verantwortung zu, in der EU „leadership“ zu übernehmen.

Unter Berücksichtigung dieser komplexen Ausgangslage debattierten *Jo Leinen*, *Daniela Schwarzer* und *Christian Calliess* auf dem anschließenden Panel, wie die EU ihre Handlungsfähigkeit nun konkret stärken kann. Neben effizienteren Entscheidungsprozessen wurde die stärkere Einbindung der Bürger:innen als zentral hervorgehoben. Gerade bei umstrittenen Fragen wie EU-Reformen und Erweiterung müssten diese ernst genommen werden, zumal die gesellschaftliche Polarisierung der EU zunehmend von externen Akteuren wie Russland instrumentalisiert wird. Auf dem Panel wurde daher für ein gemeinsames europäisches Narrativ plädiert, wobei dessen genaue Ausgestaltung offen blieb. Eine Überlegung zielte darauf, den Mehrwert der EU für die Bürger:innen klarer zu benennen. Binnenmarkt, Wettbewerbsfähigkeit und Demokratie müssten in der öffentlichen Wahrnehmung deutlicher miteinander verbunden werden, sodass diese auch tatsächlich als schützenswert wahrgenommen würden. Eine andere Herangehensweise wurde deutlich in der Forderung nach einer Diskussion darüber, als was die EU sich heute versteht – als nach innen gerichtetes Friedensprojekt wie in der Vergangenheit oder als nach außen gerichtetes geopolitisches Projekt.

Die Debatte drehte sich darüber hinaus um mögliche institutionelle Reformen, die angesichts von langwierigen Entscheidungsprozessen innerhalb der EU und zukünftigen EU-Erweiterungen als Vorbedingung für mehr interne Handlungsfähigkeit gelten. Mit Blick auf die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten wurde auf dem Panel die Sorge geäußert, dass ein Übermaß an divergierenden nationa-

Prof. Dr. Daniel THYM, Professor für Öffentliches, Europa- und Völkerrecht, Universität Konstanz

*Moderation:*

Dr. Johanna HASE, wissenschaftliche Referentin der Geschäftsführung, IEP, Berlin

#### **Panel IV: The Geoeconomics of the Emerging Global Order**

Dr. Sabine WEYAND, Generaldirektorin, Generaldirektion Handel und wirtschaftliche Sicherheit, Europäische Kommission, Brüssel

Prof. Dr. Guntram WOLFF, Professor of Economics, Université libre, Brüssel; Senior Fellow, Bruegel, Brüssel

Dr. Elvire FABRY, Senior Research Fellow, Jacques Delors Institute, Paris

*Moderation:*

Prof. Dr. Joachim SCHILD, Professor für Vergleichende Regierungslehre, Jean-Monnet-Lehrstuhl „EU Trade Policy and the Rise of Geopolitics“, Universität Trier

#### **Conclusions and Outlook**

Prof. Dr. Funda TEKIN, Direktorin, IEP, Berlin

len Interessen die institutionellen Kapazitäten der EU überlasten könnte. Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene Modelle differenzierter Integration erörtert. Der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit wurde als pragmatisches Instrument betrachtet, um in zentralen Feldern, etwa Verteidigung und Technologie, handlungsfähiger zu werden, ohne auf den langsamsten Mitgliedstaat warten zu müssen. Als „ultima ratio“ wurde auf das intergouvernementale Format einer „Koalition der Willigen“ verwiesen. Kontrovers diskutiert wurde schließlich der Vorschlag, Mitgliedstaaten selektive Ausnahmen vom gemeinsamen „acquis communautaire“, also dem verbindlichen Rechts- und Regelwerk der EU, zu ermöglichen. Hier wurden zwei Sichtweisen deutlich: Zum einen könne dadurch der politische Druck auf blockierende Mitgliedstaaten erhöht werden, sich nicht von zentralen europäischen Politiken auszuschließen. Zum anderen könne dadurch allerdings auch die ursprüngliche europäische Integrationslogik entleert werden.

Am Ende wird die Handlungsfähigkeit der EU auch davon abhängen, wie sie finanziell aufgestellt ist und wie der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) ab 2028 ausgestaltet sein wird. Einig waren sich die Panelist:innen darin, dass die EU mehr finanzielle Mittel brauche, um strategisch handlungsfähig zu werden. Die gemeinsame Schuldenaufnahme während der Pandemie habe zwar neue Spielräume eröffnet, doch sei unklar, wie die Rückzahlungen ausgestaltet werden sollten. Verschiedene Überlegungen zur Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit wurden thematisiert: so eine Steuerkompetenz für die EU, damit diese ihre Schulden langfristig eigenständig bedienen kann, sowie ein effizienterer Einsatz vorhandener Mittel und Priorisierung von Investitionen anhand von strategischen Zielen.

Trotz unterschiedlicher Akzentsetzungen über das „Wie“ waren sich die Panelist:innen letztendlich darin einig, dass Formen differenzierter Integration künftig eine größere Rolle spielen müssen. Nur so kann sie unter den Bedingungen wachsender Heterogenität handlungsfähig bleiben.

### *Geopolitik meets Geoökonomie*

Angesichts der doppelten Zeitenwende steht die EU vor der Aufgabe, auch ihre sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit zu stärken. Zugleich muss sie ihre wirtschaftliche Resilienz festigen und die Prinzipien von Multilateralismus, offenem Handel, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bewahren. In beiden Dimensionen bleibt die Rolle der USA für die EU zentral und macht sie gleichzeitig erpressbar, wie die einseitige Zolleinigung zwischen Trump und Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Juli 2025 zeigte. Geopolitik und Geoökonomie können daher nicht mehr voneinander getrennt werden, war eine zentrale Aussage zu Beginn des Panels, auf dem *Sabine Weyand*, *Guntram Wolff* und *Elvire*

*Fabry* über die geoökonomischen Aspekte der sich wandelnden globalen Ordnung diskutierten. Die Zolleinigung mit den USA wurde als eine Ausnahme betrachtet, die wegen der sehr volatilen Situation notwendig gewesen war. Nicht zu vernachlässigen sei, dass dadurch eine gemeinsame Plattform zum Austausch etabliert werden konnte, die es zu Beginn der zweiten Trump-Administration nicht gegeben hatte. Dennoch wurde unterstrichen, dass die EU ihre Partnerschaften erweitern muss. Die Bedeutung von bilateralen Abkommen mit Drittstaaten wie Indonesien oder den Mercosur-Ländern wurde betont und die neue Dynamik in diesem Bereich hervorgehoben.

Neben den USA standen auch die strukturellen Herausforderungen durch China im Fokus der Debatte, welches seinen Unternehmen durch staatliche Eingriffe Wettbewerbsvorteile zum Nachteil europäischer Firmen sichert.<sup>2</sup> Um auf das geostrategisch veränderte Umfeld zu reagieren, entwickelte die Kommission in den vergangenen Jahren verschiedene Handelsschutzinstrumente. Im Oktober 2024 verhängte die EU z. B. Strafzölle auf Elektroautos aus China. Diese Maßnahmen bergen jedoch auch Risiken wie Vergeltungsmaßnahmen oder ein Abrücken von eigenen Prinzipien wie dem Freihandel und Multilateralismus, weswegen diese mit Bedacht einzusetzen sind. Die Panelist:innen waren sich einig, dass die EU Verfechterin eines regelbasierten Handels bleibt. Sie stimmten zudem überein, dass die Welthandelsorganisation weiterhin eine wichtige Akteurin ist, über die China zu adressieren ist.

Neben dieser externen Dimension hat europäische Handlungsfähigkeit aber auch eine interne Komponente. Unter den Panelist:innen herrschte Konsens darüber, dass die EU wettbewerbsfähiger und innovativer werden muss. Gleichzeitig wurde betont, dass eine massive Veränderung des europäischen

2 Dana Heide et al.: Wie China den Wettbewerb verzerrt – und was die EU dagegen unternehmen will, in: Handelsblatt, 11.4.2024.

Wirtschaftsmodells und interne Reformen erforderlich sind. Denn der Erfolg Chinas lässt sich nicht nur durch Subventionen und Protektionismus, sondern auch durch Innovationskraft erklären. In der EU solle Subventionierung daher nicht an die Stelle von Wettbewerb treten, denn eine einseitige Bevorzugung lokaler Produzenten berge Risiken. Als Ausnahme wurde der Sicherheitsbereich genannt. Wenn Deutschland massiv in Aufrüstung und das Militär investiert, dürfe es am Ende nicht etwa von US-Software abhängig sein.

Letztlich kann die EU auch in diesem Bereich nur entschlossen auftreten, wenn Einigkeit besteht. Im Jahr 2023 legten Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eine Strategie für wirtschaftliche Sicherheit vor, gerade wird an einer Doktrin zur Stärkung der wirtschaftlichen Sicherheit gearbeitet. Auf dem Panel wurde deutlich, dass der Stellenwert wirtschaftlicher Sicherheit auf den nationalen Ebenen noch nicht ausreichend verankert ist und Reformen in den vergangenen Jahren nur zögerlich vorangingen. Entscheidend sei daher, die Mitgliedstaaten schneller zu koordiniertem Handeln zu bewegen.

#### *Offene Baustellen trotz Annäherung*

Auf die veränderte europäische und globale Sicherheitsordnung hat die EU mit verschiedenen Maßnahmen reagiert. Im März 2022 etwa verabschiedete sie den Strategischen Kompass, im März 2025 präsentierte die Kommission das Weißbuch zur Zukunft der europäischen Verteidigung. Bei der Verabschiedung von Hilfen für die Ukraine oder Sanktionen gegen Russland zeigte sich jedoch, dass um Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten hart gerungen werden muss. Darüber hinaus gibt es nach wie vor traditionelle Bruchlinien im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich, die nicht leicht zu überwinden sind. Um eine Bestandsaufnahme der bisherigen Maßnahmen seit 2022 und die weiteren Herausforderungen in diesem Bereich ging es

auf einem weiteren Panel der Jahrestagung, auf dem *Tobias Cremer, Kristi Raik und Ronja Kempin* miteinander diskutierten.

Trotz vieler offener Fragen und Streitpunkte innerhalb der EU begann das Panel mit einem vorsichtig positiven Rückblick. Es wurde hervorgehoben, dass sich die EU-Staaten durch den Druck des russischen Angriffskrieges immerhin in Grundlegendem wie in der Bedrohungswahrnehmung, im strategischen Denken, im Bekenntnis zur Ukraine und zur NATO sowie zu höheren Verteidigungsausgaben angenähert hätten. Diese positive Einschätzung wurde jedoch relativiert. Denn bei genauerem Hinsehen bestehen weiterhin erhebliche Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten, etwa bei der Unterstützung der Ukraine, wo die Verabschiedung einzelner Sanktionspakete wiederholt durch Ungarn verzögert wurde. Auch ist nach wie vor unklar, was der Ausbau der europäischen Säule der NATO für die europäischen Staaten genau bedeutet. Darüber hinaus wurde auch vor einem „spill-over“ des Krieges in die EU gewarnt, wenn Russland in der Ukraine nicht gestoppt wird. Die mutmaßlich russischen Drohnen, die jüngst in den europäischen Luftraum eingedrungen sind, hätten dies besonders deutlich gemacht.

Momentan liegt es vor allem an den Mitgliedstaaten und ihrer Bereitschaft, die im Weißbuch präsentierten Ideen für eine europäische Verteidigungsfähigkeit umzusetzen. Doch diese zögern aktuell noch. Nach wie vor fehle es etwa an der Interoperabilität zwischen ihren militärischen Systemen oder an einem gemeinsamen Binnenmarkt für Verteidigung, der die Wettbewerbsfähigkeit steigern und Kosten senken würde. Gerade die kleineren EU-Länder würden vom Skaleneffekt eines gemeinsamen Verteidigungsmarktes profitieren.

Auch beim Aufbau der europäischen Verteidigungsfähigkeit ist die Finanzierung ein entscheidender Hebel. Über die Notwendigkeit hoher Rüstungsausgaben sind sich die



Mitgliedstaaten grundsätzlich einig, wobei jedoch über die geeigneten Wege nach wie vor Uneinigkeit herrscht. So über die Frage, inwiefern gemeinsame Schulden, auch außerhalb des EU-Rahmens, ein angemessenes Mittel wären. Konsens herrschte darüber, dass die Finanzierung durch den MFR nicht ausreichend ist und die Verteidigungspolitik nicht gegen die Kohäsionspolitik ausgespielt werden darf. Gerade Deutschland sei hier in einer komfortablen Position, Geld sowohl für Verteidigung als auch für Soziales ausgeben zu können.

Der Umgang mit diesem Aspekt wird letztendlich auch die gesellschaftliche Akzeptanz für die Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit beeinflussen. Diese ist notwendig, damit die politischen und industriellen Maßnahmen erfolgreich sind. Auf dem Panel wurde die Herausforderung für eine einheitliche sicherheitspolitische Kommunikation angesichts der Vielfalt der europäischen Öffentlichkeiten betont. So unterscheidet sich die Akzeptanz der Öffentlichkeit für massive Rüstungsausgaben etwa zwischen den östlichen und südlichen EU-Ländern aufgrund der unterschiedlichen Nähe zum Aggressor und divergierenden historischen Erfahrungen mit Russland. An diesem Punkt zeigte sich, was auch auf anderen Panels der Tagung wiederholt thematisiert wurde: Es fehlt ein gemeinsames europäisches Narrativ, das aktuellen Herausforderungen gerecht wird.

### *Zwischen Grenzschutz und Grundrechten*

Grenzregime und Debatten über innere Sicherheit dominieren spätestens seit 2015 die europäische Asyl- und Migrationspolitik. Kaum ein anderes Politikfeld spaltet die EU so sehr. Mit den kurz nach Antritt der neuen Bundesregierung im Mai 2025 verschärften Kontrollen an der deutschen Grenze wurden zuletzt insbesondere Maßnahmen

gegen Asylsuchende kontrovers debattiert. Auf dem entsprechenden Panel diskutierten *Sebastian Gröning-von Thüna*, *Natascha Zaun* und *Daniel Thym* sowohl die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit dieser Praxis als auch ihre Vereinbarkeit mit zentralen europäischen Werten.

Schengen war einst Symbol europäischer Integration, hat nach einem Höhepunkt in den 2000er Jahren aber spätestens seit 2015 desintegrierende Züge angenommen. Seitdem greifen zahlreiche Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Frankreich und Österreich, regelmäßig zu temporären, nationalen Grenzkontrollen. Damit herrscht faktisch ein „permanenter Ausnahmezustand“.<sup>3</sup> Das Panel war sich einig, dass solche Kontrollen vor allem symbolischen Charakter haben. Der Rückgang der Migrationszahlen könne kaum auf nationale Grenzkontrollen zurückgeführt werden. Zudem verstoßen diese bei einer Dauer von über sechs Monaten gegen EU-Recht.

Auch andere juristische Abweichungen, insbesondere von der Dublin-Verordnung, wurden diskutiert. So werden sogenannte Sekundärbewegungen, also die Weiterreise von Asylsuchenden innerhalb der EU, von der Kommission bislang kaum beanstandet. Vor diesem Hintergrund wurde die 2024 beschlossene Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) als Versuch bewertet, der Dysfunktionalität des europäischen Migrationsregimes entgegenzuwirken. Zweifel bestanden unter den Panelist:innen, ob sie nationale Alleingänge tatsächlich beenden und die kollektive Verantwortung stärken wird.

Die Diskussion drehte sich außerdem um normative Fragen. Dabei ging es u. a. um die Unverhandelbarkeit des Asylrechts als zentraler Wert der EU, selbst wenn nationale Kontrollen in betroffenen Grenzregionen durch-

3 Johanna Hase: Germany's backhanded gift for Schengen's 40th anniversary: permanent 'temporary' border controls?, Institut für Europäische Politik: Berlin Perspectives 3/2025. Übersetzung der Autorinnen.



aus Zustimmung finden. Umso dringlicher sei es für die „demokratische Mitte“, ein überzeugendes Gegennarrativ zur Agenda rechtspopulistischer Parteien wie der AfD zu entwickeln. Ökonomische oder demografische Argumente zur Notwendigkeit von Migration seien dafür allein nicht ausreichend. Auch wurde hervorgehoben, dass die aktuelle Rhetorik die Positionen der extremen Rechten nicht nur normalisiere, sondern auch legitimiere. Eine Depolitisierung könne hier zwar ein Ansatz sein, sei in der Praxis jedoch schwer umzusetzen. Statt rechte Narrative zu übernehmen, sollten demokratische Parteien deshalb Vertrauen durch konkrete Lösungen wie legale Fluchtwege schaffen. Ob sich diese sicherheitspolitische Verschiebung in verstärkter Externalisierung und Abschottung niederschlägt, wird sich mit der Umsetzung von GEAS im kommenden Jahr zeigen.

*„Europe's Moment of Truth“ – innere Einigkeit für äußere Handlungsfähigkeit*

Die Diskussionen der Jahrestagung 2025 zeigen, dass sich die EU in einer Phase tiefgreifender Neuorientierung befindet. Sie steht vor der Aufgabe, interne Kohärenz mit externer Handlungsfähigkeit zu verbinden. Nicht erst seit Präsident Trumps Wiederwahl, sondern bereits seit Februar 2022 wird immer wieder auf die tiefgreifende Zäsur verwiesen. Ob als „Moment of Truth“, „Zeitenwende“ oder „Epochenbruch“ bezeichnet, gemeint ist derselbe Befund: Die EU steht an einem Wendepunkt und muss dementsprechend handeln.

Gemeinsame Strategien werden durch institutionelle Blockaden und divergierende nationale Interessen behindert: Nötig erscheinen Reformen und Formen differenzierter Integration, ein tragfähiges Budget, aber auch ein überzeugendes gemeinsames Narrativ. Zugleich steht die Union vor der Herausforderung, einerseits Überdehnung durch Erweiterung zu vermeiden, andererseits aber den geopolitischen Imperativen einer Aufnahme des Westbalkans und der Ukraine gerecht zu werden. Dabei sind Sicherheitspolitik und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit eng miteinander verknüpft. Ein funktionierender europäischer Binnenmarkt für Rüstungsgüter gilt dabei als Voraussetzung strategischer Autonomie. Grenzkontrollen verdeutlichen die Versicherheitlichung von Migration und den Verlust gemeinsamer Werteorientierung, während nationalistische Narrative zunehmend normalisiert werden. Symbolpolitik und nationale Reflexe werden so zu zentralen Hindernissen für eine handlungsfähige Union.

Diese Spannungen verdeutlichen, dass Außenpolitik stets auch innenpolitische Dynamiken widerspiegelt. Die von der Bundesregierung angestrebte Außenpolitik „aus einem Guss“ kann daher nur gelingen, wenn zuvor mehr politische Einigkeit im Inneren erreicht wird. Ergebnis der Debatten ist daher, dass strategische Souveränität ohne das Wiederaufleben eines gemeinsamen europäischen Narrativs nicht zu erreichen ist.

#wissenfürmorgen  
**Quo vadis,  
Demokratie?**

Jetzt kostenlos zum  
**NEWSLETTER**  
anmelden.



QR-Code  
hier scannen.



**Nomos**