

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Eckhard Lübke

Führung ist wie Liebe

Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist
und wer sie leisten kann

S 30
November 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Führung
8	Führung und Macht
9	Materielle Faktoren
10	Immaterielle Faktoren
11	Situative Faktoren
13	Mit-Führung
13	Keine Dominanzmacht
13	Der Hybridcharakter der EU
14	Mit-Führung: Warum und wozu?
15	Europa der Nationalstaaten
16	Kollektive Souveränität
17	Grenzen der Integration
21	Mit-Führung: Wer und Wie?
24	Deutschland – Mitführungsmacht in und für Europa
25	Souveränität durch Integration
26	Abkürzungen

*Dr. Eckhard Lübke meier ist im Auswärtigen Dienst.
Die Studie wurde verfasst, als er Gastwissenschaftler an der
SWP war (September 2006–Juli 2007). Sie gibt ausschließlich
die persönliche Meinung des Verfassers wieder.*

Führung ist wie Liebe.

Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann

»Führung ist wie Liebe: Sie lässt sich leichter erleben als erklären und erfassen.« Diese, an ein Diktum von Joseph S. Nye angelehnte Aussage (»Power, like love, is easier to experience than to define and measure«) gilt insbesondere, wenn man sich mit dem Thema »Führung in der Europäischen Union« beschäftigt. Denn dabei offenbart sich eine *Diskrepanz zwischen der politischen Relevanz des Problems und seiner systematischen Aufarbeitung*: Dass es Führung gibt und geben muss, ist unbestritten; wer sie wie und wozu ausüben kann und sollte, ist weniger klar.

Erstaunlich ist das insofern nicht, als Führung ein eminent *politisches Phänomen* ist. Führung wäre einfach (und damit so gut wie überflüssig), wenn die EU-Akteure immer gleichgerichtete Interessen hätten. Es sind ihre Interessenunterschiede, die Führung zu einer schwierigen und zugleich unentbehrlichen politischen Aufgabe machen. Gemessen an dieser Relevanz ist es erstaunlich, dass es offenbar wenige systematische Untersuchungen zur EU-Führungsthematik gibt. Dies überrascht auch deshalb, weil die Führungsfrage aus zwei Gründen *bedeutsamer* geworden ist und werden wird.

Erstens ist die EU auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen und weitere Beitritte sind absehbar. Allein seit 2004 sind 10 Staaten mit starken Prägungen aus der jahrzehntelangen Ost-West-Teilung hinzugekommen, von denen die Altmitglieder verschont geblieben sind. Diese Erfahrungshintergründe und das Anschwellen der Mitgliederzahl haben die *EU noch heterogener und komplexer* gemacht. Zweitens befindet sich die EU in einer Zwischenphase. Fünfzig Jahre nach dem Beginn des Einigungsprozesses hat die *Bindekraft* seines *Ursprungsimpulses* (»Frieden durch Integration«) *nachgelassen*, aber mehr als fünfzehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges ist noch kein gleichwertiger Ersatz gefunden worden.

Vor diesem Hintergrund wird Führung in der EU in dieser Studie unter *vier Leitfragen* diskutiert: Was ist politische Führung im Allgemeinen und in der Europäischen Union im Besonderen? Warum und wozu braucht die EU Führung? Wer kann sie wie ausüben? Welche Rolle spielt die Bundesrepublik Deutschland in diesem Zusammenhang?

Die Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen und Empfehlungen:

- ▶ Führung bedeutet, in der Lage und bereit zu sein, andere Akteure zu veranlassen, zum Erreichen kollektiver Ziele beizutragen.
- ▶ Führen kann nur, wer Macht hat: Macht ist die Fähigkeit, andere so zu beeinflussen oder zu beeindrucken, dass sie sich führen lassen. Es gibt drei Arten von Machtfaktoren. *Materielle Faktoren* sind in ihrer strukturellen Variante die klassischen Machtquellen wie Größe, Bevölkerung, militärisches, wirtschaftliches und technologisches Potential. Speziell im EU-Kontext ist daneben die institutionelle Variante von erheblicher Bedeutung: EU-Kommission, Europäisches Parlament und der Europäische Gerichtshof haben beträchtliche supranationale Macht, die auf der weitreichenden Abtretung von mitgliedstaatlicher Souveränität beruht. Als *immaterielle Faktoren* können jene Machtressourcen bezeichnet werden, die auf »Führung durch Vorbild« beruhen sowie auf ideeller Führung, wobei eine pragmatische, auf den Einzelfall bezogene von einer visionären Variante abzugrenzen wäre, die über den Rahmen des Status quo hinausweist. *Situative Faktoren* können dafür sorgen, dass einem Akteur durch die Konstellation einer Situation Macht zufällt: So kann eine ungleiche Abhängigkeit zwischen Akteuren ein Machtungleichgewicht bewirken; die eigene Macht kann steigern, wer Verbündete hat; auch Sachkenntnis, taktische Schläue und Erfahrung eines Akteurs können seinen situativen Einfluss mehren.
- ▶ *Es gibt eine Führungstriade* aus materiellen, immateriellen und situativen Faktoren mit drei Charakteristika: Die Führungsfähigkeit eines Akteurs ist am größten, wenn er in allen drei Bereichen stark ist. Wer die meiste materielle Macht hat, hat die größten Führungschancen; aber nur wer materielle Macht immateriell und situativ optimal einsetzt, kann sein Führungspotential voll ausschöpfen.
- ▶ *Führung in der EU ist nur in Form von Mitführung* im Verbund mit mehreren denkbar; Alleinführung ist grundsätzlich nicht möglich, weil es keine Dominanzmacht gibt und die EU partiell supranationalisiert ist.
- ▶ *Die EU braucht Mitführung: Strukturell*, weil die EU-Akteure unterschiedliche Interessen haben, *aktuell*, weil die EU heterogener geworden ist und die im 20. Jahrhundert noch wirksamen Bindekräfte nach 50 Jahren (Frieden und Wohlstand durch Integration) nachgelassen haben.
- ▶ *Die EU braucht eine Leitidee für das 21. Jahrhundert*. Nicht als Ersatz für die bisherige, sondern als ergänzende, die Integration revitalisierende Bindekraft. Sie zu entwickeln und konsensfähig zu machen ist die Aufgabe *visionärer Mitführung*. Die Schöpfung der Leitidee muss von zwei Fixpunkten ausgehen: 1. Die EU wird ein Europa der Nationalstaaten mit inter- und supranationalen Elementen bleiben; 2. eine akzeptanzfähige Leitidee muss daher an das nationale Interesse der Mitgliedstaaten anknüpfen.
- ▶ *Kollektive Souveränität zur nationalen Selbstbehauptung und globalen Mitführung* könnte eine solche Leitidee sein. Globalisierung als wachsende und unausweichliche Interdependenz im Positiven wie im Negativen ist das wesentliche Merkmal des 21. Jahrhunderts. Die zentrale politische Aufgabe ist es, diesen Prozess so zu gestalten, dass Wohlstand gemehrt, Armut abgebaut, die Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung verbessert und die ihn begleitenden Risiken eingedämmt werden. Wer dabei mitbestimmen möchte, braucht Macht. Für sich genommen sind selbst die größeren EU-Staaten weltpolitisch nur Mittelgewicht, aber gemeinsam stellen die EU-Mitgliedstaaten international ein Schwergewicht dar. Kollektiv sind sie so souverän, wie sie es individuell auch nicht annähernd sein könnten. Deshalb bleibt die Fortsetzung der *Integration auch im 21. Jahrhundert unverändert zeitgemäß*.
- ▶ *Mitführung ist prinzipiell offen*. Sie ist erstens weder Privileg noch Verantwortung nur weniger Akteure: Größe spielt zwar auch in der EU eine Rolle, aber materielle, immaterielle und situative Mitführungsmacht haben nicht nur große Mitgliedstaaten. Zweitens gibt es in der Union keine konstante Mitführungsgruppe, sondern *differenzierte Projektführerschaft*: Das konkrete Vorhaben bestimmt, wer sich mitführend engagiert.
- ▶ *Deutschland ist eine Mitführungsmacht in und für Europa*. Sein nationales Kerninteresse ist es, die EU durch kollektive Souveränität stark zu machen und diese Stärke einzusetzen für eine gerechte, nachhaltige und kooperative Gestaltung der Globalisierung. Dafür muss Deutschland in und für Europa Mitführung leisten – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Führung

In einem Sammelband zur Führungsfrage in der EU wird Führung von den Herausgebern definiert als »jede von einem Akteur unternommene Handlung, die darauf gerichtet ist, das Verhalten anderer Akteure – sei es der ganzen Gruppe oder nur einer kleineren Koalition – auf ein bestimmtes kollektives Ziel zu orientieren.«¹ In einem der Buchbeiträge wird diese Definition wie folgt leicht, aber entscheidend modifiziert: »Nach unserem Verständnis läßt sich Führung eher definieren als jede von einem Akteur unternommene Handlung, die darauf gerichtet ist, das Verhalten anderer Akteure auf ein bestimmtes Ziel hin zu lenken oder zu orientieren.«²

Der Verzicht auf das Adjektiv »kollektiv« verweist auf die Abhängigkeit des Führungsbegriffs von seinem politischen Kontext.³ Wenn es nur um (irgend)ein bestimmtes Ziel geht, kann dies auch eines sein, das im alleinigen Interesse des führenden Akteurs liegt. Von einem kollektiven Ziel zu sprechen, hat hingegen nur Sinn, wenn es im Interesse von Führenden und Geführten liegt. Und zwar nicht »objektiv«, sondern »subjektiv«, also in der Wahrnehmung beider Seiten.

Gleichwohl muss ein kollektives Ziel nicht immer gleichermaßen im Interesse beider Seiten sein. Wäre das der Fall, wäre Führung so einfach und konfliktfrei, dass sie häufig gar nicht gebraucht würde. Es kann zudem sein, dass in durchaus schwerwiegenden Fällen Ziele nicht übereinstimmen. Wie weit sich die EU noch erweitern soll und insbesondere ob auch die Türkei aufgenommen werden sollte, ist zum Beispiel in und zwischen den EU-Mitgliedstaaten umstritten.

1 Derek Beach/Colette Mazzucelli, »Introduction«, in: Derek Beach/Colette Mazzucelli (Hg.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, Basingstoke/New York 2007, S. 6 (Übersetzung durch Verf.).

2 Colette Mazzucelli/Ulrike Guérot/Almut Metz, »Cooperative Hegemon, Missing Engine or Improbable Core? Explaining French-German Influence in European Treaty Reform«, in: ebd., S. 175 (Übersetzung durch Verf.).

3 In Deutschland bedarf das keiner ausführlichen Erläuterung. So ist der Begriff »leader« im englischen (und französischen) Sprachgebrauch zwar geläufig, seine Übersetzung als »Führer« im Deutschen jedoch ein politisches Unwort. In dieser historischen Belastung dürfte ein Grund liegen, warum die Frage der EU-Führung in Deutschland eher verhalten thematisiert und diskutiert wird.

Ein konsensuales »kollektives Interesse« gibt es in dieser Frage nicht. Trotzdem sind letztlich alle Partner den Befürwortern der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei gefolgt. Bei den Skeptikern und Gegnern dürfte eine Rolle gespielt haben, dass sie andere Interessen in der EU und/oder ein übergeordnetes Gesamtinteresse an der EU haben, was es ihnen erleichtert hat, den Weg für Beitrittsgespräche mit Ankara freizumachen.

Diese Beobachtung spricht dafür, im EU-Kontext an dem Konzept der Führung für *kollektive* Ziele festzuhalten. Wie zu zeigen sein wird, wäre anderes auch weder vereinbar mit dem Charakter der EU und ihrer Mitgliedstaaten noch mit der Tatsache, dass es innerhalb der EU kein Machtzentrum gibt, das alle übrigen Akteure überragt. Letzteres legt nahe, nicht wie in der zitierten Definition von nur *einem* führenden Akteur zu sprechen, sondern die Anzahl der Führenden offenzulassen.

Auch an einer weiteren Stelle bedarf die oben genannte Definition einer Präzisierung. Die Formulierung »jede von einem Akteur unternommene Handlung, um das Verhalten anderer Akteure zu lenken« könnte so ausgelegt werden, dass Führung dann und nur dann vorliegt, wenn die Motivation für ein Handeln ausschließlich darin besteht, andere zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Das wäre zu eng gedacht. Deutschland zum Beispiel hatte jahrelang geringe Wachstums- und hohe Arbeitslosenraten. Inzwischen trägt der politische und wirtschaftliche Reformprozess Früchte, Deutschland gehört wieder zu den dynamischen EU-Staaten. Seine positive Entwicklung kommt angesichts des Gewichts der deutschen Volkswirtschaft der EU insgesamt zugute und kann andere Mitgliedstaaten zu ähnlichen Reformanstrengungen bewegen. Dies war jedoch nicht das Hauptmotiv; ausschlaggebend war der Wille, die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in Deutschland zu überwinden. Das Ergebnis kann gleichwohl als Führung durch Beispiel angesehen werden.

Diese Überlegungen führen zu der folgenden allgemeinen, vom EU-Kontext zunächst abstrahierenden Definition: *Führung bedeutet, in der Lage und bereit zu sein, andere Akteure zu veranlassen, zum Erreichen kollektiver Ziele beizutragen.*

Führung und Macht

Führen kann nur, wer Macht hat – Macht im Sinne der Fähigkeit, andere so zu beeinflussen oder zu beeindrucken, dass sie sich führen lassen.

Macht sollte dabei nicht als Nullsummenspiel (mächtig ist, wer auf Kosten anderer die Oberhand behält) verstanden werden. »Machtkämpfe« gehören zwar zur gesellschaftlichen und politischen Realität; diese Erkenntnis sollte jedoch nicht zu einer negativen Sichtweise von Macht verleiten.⁴ Neutral formuliert, ist Macht ein Mittel, um ein selbstgestecktes Ziel zu erreichen. Beides muss zusammen gedacht und getan werden: Der Zweck heiligt keineswegs alle Mittel, aber ohne Mittel geht es nicht.⁵

Führungsmacht zu haben bedeutet deshalb, über Mittel zu verfügen, die Einfluss auf andere verleihen. Zur Kategorisierung solcher Mittel hat Nye eine populär gewordene Zweiteilung in harte (»hard«) und weiche (»soft«) Macht entwickelt. Harte Machtressourcen sind nach Nye wirtschaftliche, technologische und militärische Mittel, die man einsetzen kann, um andere durch Anreiz oder Druck zu etwas zu bewegen. Weiche Ressourcen sind die kulturelle oder ideologische Attraktivität eines Akteurs sowie seine Fähigkeit, Agenden, Regeln und Institutionen zu bestimmen, die die Präferenzen anderer so beeinflussen, dass sie nichts anderes wollen als das, was er selbst will.⁶

Dieser Einteilung wird hier nicht gefolgt, da sie zu einer moralisierenden Betrachtung der Machtmittel verführt: hier die »gute« weiche Macht, die auf Überzeugung und Konsens beruht, dort die »schnöde«

harte Macht, die auf Druck oder gar Gewalt setzt.⁷ Das ist erstens falsch, weil weder weiche noch harte Macht per se gut oder schlecht sind: Zum Beispiel können wirtschaftliche, finanzielle und militärische Macht zu guten Zwecken wie der Stabilisierung von Nachkriegsgebieten eingesetzt werden, während von al-Qaida eine ideologische Attraktivität ausgeht, aufgrund deren weltweit terroristische Aktivitäten verfolgt werden.⁸ Zweitens kann eine solche Moralisierung verschleiern wirken, denn internationale Regelwerke und Institutionen sind keine wert- und machtfreien Zonen.⁹ Welche Regeln für wen gelten sind Fragen, hinter denen im Sinne Nyes harte Machtressourcen stehen können und zuweilen auch müssen, wenn es etwa darum geht, den vereinbarten Regeln durch Anreize und Sanktionen Geltung zu verschaffen.

Durch diese Kritik soll die Relevanz weicher Machtfaktoren nicht geleugnet werden. Weiche, auf kultu-

7 Einerseits sieht Nye dies zwar durchaus differenzierter, wenn er schreibt, der Unterschied zwischen harter und weicher Macht sei graduell und in beiden Fällen gehe es darum, das Verhalten anderer zu kontrollieren (ebd., S. 267); andererseits leistet er selbst einer Schwarz-Weiß-Betrachtung Vorschub, denn an anderer Stelle definiert er harte Macht kurzerhand als Fähigkeit, Zwang ausüben zu können (»to coerce«), Joseph S. Nye, Jr., »U.S. Power and Strategy after Iraq«, in: *Foreign Affairs*, 82 (Juli/August 2003) 4, S. 66.

8 »Heute ist al-Qaida sehr viel stärker ein ideologischer Dachverband mit der strategischen Ausrichtung, in der muslimischen Welt eine Auseinandersetzung mit nichtmuslimischen Regimen zu entfachen« (Ernst Uhrlau, Präsident des Bundesnachrichtendienstes, im Interview mit dem *Spiegel*, 2.4.2007, S. 47). Dementsprechend heißt es in einem Report der RAND Corporation: »Osama bin Laden has lots of soft power« (Gregory F. Treverton/Seth G. Jones, *Measuring National Power*, Santa Monica: RAND, 2005, S. 13, <http://rand.org/pubs/conf_proceedings/2005/RAND_CF215.pdf>).

9 Das universelle Regelwerk schlechthin, die Vereinten Nationen und ihre Charta, kennt zwei Klassen von Mitgliedern: solche mit ständigem Sitz und Veto im Sicherheitsrat und solche ohne diese Privilegien. Darin kommen macht- und interessenpolitische Realitäten zum Ausdruck, die sich auch in der Debatte über eine Reform des Sicherheitsrats gezeigt haben. Ähnliches gilt zum Beispiel für ein EU-weites und erst recht für ein globales Klimaschutzregime: Wer wie viel zu einer Begrenzung des Ausstoßes klimaschädlicher Gase beiträgt und wie das überwacht und eingehalten werden kann sind Fragen, die nicht in erster Linie durch weiche »Überzeugungsmacht« entschieden werden.

4 Ein oberflächliches Verständnis von Max Webers berühmter Definition von Macht »als Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht«, könnte zu dieser negativen Sichtweise beitragen. In dem qualifizierenden »auch« kommt jedoch zum Ausdruck, dass eine Gegner- oder gar Feindschaft nicht vorliegen muss.

5 Karl W. Deutsch hat das auf den Punkt gebracht: »Wille ist also wirkungslos ohne Macht, aber Macht ist ohne Willen nur eine Wirkung ohne Ziel« (Karl W. Deutsch, *Politische Kybernetik*, Freiburg 1969, S. 170.)

6 Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1991, S. 31–33.

reller und ideeller Attraktivität ruhende Macht kann immensen Einfluss und damit Führungsfähigkeit verleihen,¹⁰ und wer sie hat, braucht weniger harte Macht.¹¹ Wenn es um staatliche Macht geht, ist sie aber nur ein begrenzter Ersatz für materielle Macht. Das kulturell-zivilisatorische Ansehen eines Landes muss zum Beispiel nicht mit Sympathie für seine Regierung einhergehen, wie das Beispiel der USA deutlich zeigt.¹² Und wenn es um existentielle Themen wie Sicherheit und Wohlstand geht, sind es harte Machtressourcen, die die zentrale Rolle spielen.¹³

Anstatt zwischen »harten« und »weichen« Machtressourcen zu unterscheiden, wird hier deshalb einer Dreiteilung in materielle, immaterielle und situative Macht- und damit Führungsfaktoren der Vorzug gegeben. Die Bestandteile dieser Macht- bzw. *Führungstriade* werden im Folgenden mit Bezug auf die Europäische Union erläutert.

10 Um dem zuzustimmen, muss man nicht so weit gehen wie im folgenden Zitat: »The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed, the world is ruled by little else« (John Maynard Keynes, zitiert von Samuel Brittan, in: *Financial Times*, 2.9.1999, S. 10).

11 Insbesondere in ihrer Zwangsmittel-Variante, was langfristig erfolgreicher ist: »It is better to be feared than loved, Machiavelli wrote. But he was wrong. The Soviet Union was feared by its allies; the United States was loved, or, at least, liked. Look who's still around« (Fareed Zakaria, »Our Way. The Trouble with Being the World's Only Superpower, in: *The New Yorker*, 14.–21.10.2002, S. 81.)

12 »But the trouble with soft power is that it's, well, soft. All over the Islamic world kids enjoy (or would like to enjoy) bottles of Coke, Big Macs, CDs by Britney Spears and DVDs starring Tom Cruise. Do any of these things make them love the United States more? Strangely not« (Niall Ferguson, »Think Again: Power«, in: *Foreign Policy*, 82 [Januar/Februar 2003] 1, S. 19.)

13 Eine Studie über die Machtverhältnisse im Europäischen Rat stützt die These, dass (im Sinne von Nye) »harte« Ressourcen gewichtiger sind als andere: »Reformulated in other terms, the assets that chief executives bring to the European Council in the shape of economic strength, population, territory, military capabilities, and administrative capacity tend to matter more for their influence over outcomes than access to the Presidency, the threat of the veto, or their own personal qualities as negotiators« (Jonas Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, Februar 2007 [Report, Nr. 1], S. 45). Wenn dies für die EU, die die nationale Souveränität ihrer Mitgliedstaaten in besonderem Maße einschränkt, gilt, dürfte es umso mehr für die internationalen Beziehungen im Allgemeinen gelten.

Materielle Faktoren

Materielle Faktoren haben eine strukturelle und eine institutionelle Variante. Die materiellen Machtfaktoren struktureller Art sind zunächst die klassischen Machtquellen eines Landes wie Größe und Bevölkerung, sein wirtschaftliches und wissenschaftlich-technologisches Potential, seine militärischen und – für komplexe »Verhandlungssysteme« wie die EU besonders bedeutsam – administrativen Fähigkeiten zur Koordinierung sich überlappender Akteurskreise. Im weiteren Sinne gehört aber auch das politische und soziale System eines Landes dazu, denn dieses bildet die Rahmenbedingungen für das Generieren und Mobilisieren materieller Machtressourcen.¹⁴

Dieser letzte Punkt ist gerade in demokratischen Systemen eine Frage von eminenter Bedeutung. Denn die politische Führung eines solchen Staates kann nach außen nur dann wirksam und dauerhaft als Führungskraft auftreten, wenn sie dafür in den Augen Dritter den Rückhalt der eigenen Bevölkerung hat. Solche Legitimation, die sich auf ein Grundvertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Akteure, Verfahren und Institutionen der Politik stützen kann, das tiefer verankert ist als die Loyalität gegenüber einer »einfachen«, auf kurzfristige politische Ziele hinarbeitenden parlamentarischen Mehrheit, ist deshalb eine politisch-materielle Macht- und Führungsressource erster Güte.

Die institutionelle Variante materieller Machtfaktoren ist im EU-Kontext von erheblicher Bedeutung.¹⁵ Denn die EU ist ein organisatorisches Gebilde eigener Art mit einer Mischung aus inter- und supranationalen Elementen, die besondere institutionelle Macht verleiht.¹⁶

14 Eine Illustration der Bedeutung dieser Rahmenbedingungen liefert der »2006 Corruption Perceptions Index« (CPI) von Transparency International: »A strong correlation between corruption and poverty is evident in the results of the CPI 2006« (Transparency International, *2006 Corruption Perception Index*, Press Release, 6.11.2006, <www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006#pr>, eingesehen am 1.10.2007). Armut und Machtlosigkeit müssen zwar nicht immer miteinander einhergehen, aber endemische Korruption ist ein Ausweis »schlechter Regierungsführung« (»bad governance«) und führt zumindest dazu, dass Staaten unter ihren machtpolitischen Möglichkeiten bleiben.

15 Außerhalb der EU ist zum Beispiel ein ständiger Sitz im VN-Sicherheitsrat eine institutionelle Machtquelle.

16 Vgl. Simon Bunse/Paul Magette/Kalypto Nicolaidis, »Big versus Small: Shared Leadership in the EU and Power Politics in the Convention«, in: Beach/Mazzucelli (Hg.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration* [wie Fn. 1], S. 136–139.

Im supranationalen Bereich sind in den letzten fünfzig Jahren Akteure gewachsen, deren beträchtliche Macht auf der weitreichenden Abtretung von mitgliedstaatlicher Souveränität und ihrer damit verbundenen organisatorischen Stellung beruht. Die Kommission verfügt im Geltungsbereich der Europäischen Gemeinschaft (EG) über ein Initiativmonopol, und als »Hüterin der Verträge« überwacht sie die Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts, was auch die Befugnis einschließt, die Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagen zu können, um sie zur Beachtung dieses Rechts anzuhalten. Das Europäische Parlament, das seine Machtstellung seit den Römischen Verträgen konstant ausgebaut hat, verfügt mittlerweile in circa 90 Prozent aller Politikbereiche des europäischen Binnenmarkts über ein Mitentscheidungsrecht. Die Bestellung der Kommission bedarf seiner Zustimmung, das Gleiche gilt für viele internationale Verträge der EG und für den Beitritt neuer Staaten zur EU. Das Parlament kann die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen, auch der Haushalt und die mehrjährigen Finanzpakete der EU können nicht gegen das Parlament verabschiedet werden. Ein drittes supranationales Organ ist der EuGH, der das Gemeinschaftsrecht letztinstanzlich auslegt und dazu endgültige Entscheidungen trifft, die mit Ausnahme des Grundrechtsschutzes über dem nationalen Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten stehen.¹⁷

Eine andere Form institutioneller Macht in der EU ist die rotierende Präsidentschaft. Sie verschafft ihrem Inhaber eine durch die oben genannten EU-Organe begrenzte, aber innerhalb des Systems des Ministerrats doch schlagkräftige Macht- und Führungsstellung auf Zeit. Einerseits muss sich der Vorsitz zwar zurücknehmen, um als neutraler Vermittler und Sachwalter des allgemeinen Interesses angesehen zu werden; andererseits kann die Präsidentschaft die Agenda maßgeblich beeinflussen, weil sie erstens als »Spinne im Netz« über einen Informationsvorsprung verfügt

¹⁷ Der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist zwar keine supranationale Figur mit starken formalen Zuständigkeiten; Javier Solana, seit 1999 der erste und bisher einzige Inhaber dieses Postens, hat es jedoch verstanden, sein Amt so zu nutzen und auszubauen, dass es durchaus als eine institutionelle Machtquelle angesehen werden kann. Sollten seine Funktionen – wie im Reformvertrag vorgesehen – mit denen des Kommissars für Außenbeziehungen zusammengelegt werden, wird das umso mehr gelten. Auch ein auf mehrere Jahre gewählter Präsident des Europäischen Rats könnte ein institutionell begründeter Machtfaktor werden.

und zweitens den Ministerrat der EU in seiner Eigenschaft als »Kollektiv« der Staaten nach innen (gegenüber Kommission und Europäisches Parlament) und außen vertritt. Beides rückt sie in Positionen, die sie auch zur Förderung eigener Interessen bzw. zur Verhinderung und Verzögerung von Interessen nutzen kann, die ihren eigenen Prioritäten entgegenstehen.¹⁸

Immaterielle Faktoren

Die Akzeptanz seiner Führung ist für den Führenden eine immaterielle Machtressource. Sie kann auch dann vorliegen, wenn in einer stark asymmetrischen Beziehung Führung aus Mangel an Alternativen hingenommen werden muss. Diese »Gefolgschaft wider Willen« ist hier nicht gemeint.

In einem freiwilligen und demokratischen Verbund wie der EU bedeutet Akzeptanz vor allem Führungsautorität durch Vertrauen – Vertrauen darauf, dass ein Akteur mit überlegener materieller Macht diese nicht eigensüchtig missbrauchen, sondern das gemeinsame Ganze im Blick behalten und sich partnerschaftlich verhalten wird.

Zwischen dieser angenommenen und einer lediglich hingenommenen Führung mag es keine eindeutige Scheidelinie geben. Materielle Machtdiskrepanzen wirken sich in beiden Fällen aus, und ob eine Führung nur geduldet, aber nicht angenommen wird, kann subjektiv von dem oder den »Geführten« unterschiedlich beurteilt werden.

Gleichwohl ist die Unterscheidung von Belang. Angenommene Führung muss zwar nicht weniger anstrengend, aber sie dürfte langfristig stabiler sein, weil sie auf Vertrauen und nicht auf blanke Macht setzt. Vertrauen entsteht allerdings nicht über Nacht, sondern wächst und erneuert sich durch beständige Erfahrung. Es ist insofern eine fragile Führungsressource, die sich schneller erschüttern als erwerben lässt.

Führung durch Vertrauen erfordert deshalb eine entsprechende Führungspraxis. Dazu zählt, was in Kants kategorischem Imperativ so lapidar wie anspruchsvoll zum Ausdruck kommt: »Handle stets so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten

¹⁸ Vgl. Jonas Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge u.a. 2006, sowie Derek Beach/Colette Mazzucelli, »Conclusions«, in: Beach/Mazzucelli (Hg.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration* [wie Fn. 1], S. 236.

könnte.« In einem Verbund demokratischer Staaten wie der EU bedeutet das: Regeln werden gemeinsam aufgestellt und gelten für alle gleichermaßen. Zwar zeigt die Realität auch in der EU, dass Interessenkonflikte und Machtdiskrepanzen diesem hehren Prinzip mitunter entgegenstehen¹⁹ und größere Mitgliedstaaten größeren Einfluss auf das Setzen von Regeln ausüben können; Führungsautorität durch Vertrauen kann jedoch nicht gewinnen, wer als notorischer Regelverletzer in Erscheinung tritt oder als solcher wahrgenommen wird.

Regeln respektieren ist eine Dimension von immaterieller Führung durch Vorbild. Eine zweite wurde bereits erwähnt. Deutschland gilt heute als ein Land, das seine wirtschaftliche Stagnation überwunden und dafür unpopuläre Reformen durchgeführt hat. So von EU-Partnern wahrgenommen zu werden, erhöht den Einfluss seiner politischen Führung in der EU.²⁰

Ein weiterer Faktor, der Führungsakzeptanz zu fördern vermag, ist eher ideeller Natur. Wer führen will, sollte wissen wohin. Dabei kann die Reichweite gemeinsamer, das heißt vertraglich vereinbarter oder einander zugesicherter Ziele, zu deren Erreichen Führung eingesetzt wird, sehr unterschiedlich sein. Es kann sich darum handeln, im Zuge einer festgelegten Agenda Einzelprojekte anzustoßen und durchzuführen, wie zum Beispiel Richtlinien im Rahmen des EU-Binnenmarkts, einen Beschluss zur Umsetzung des

¹⁹ Das hat einen tieferen Grund, den James Madison, einer der Verfassungsväter und vierte Präsident der USA, unter Punkt 51 in den *Federalist Papers* treffend beschrieben hat: »What is government itself but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary«, siehe <www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed51.htm>.

Analog könnte man sagen: Wenn alle EU-Akteure immer nur an das Wohl aller dächten, gäbe es keine EU-internen Konflikte und bräuchte es keine institutionellen Regelungen, um die Kompromissbereitschaft der beteiligten Akteure zu fördern.

²⁰ Insofern drängt sich, anknüpfend an die von Ökonomen vorgenommene Unterscheidung in Real- und Potentialwachstum, eine hypothetische Korrelation auf: Wenn sich diese ökonomische Lücke verringert, nimmt auch der Abstand zwischen realem und potentiell Führungseinfluss ab. Dabei kann es auch eine Art von »Führungskredit« geben. So wird China heute als eine aufsteigende Weltmacht angesehen. Ob es das ihm zugemessene Potential tatsächlich ausschöpft, ist eine offene Frage. Allein die durch die rasante wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre geschürte Erwartung, dass es das könnte, verschafft ihm jedoch schon heute internationalen Respekt und Einfluss in einem Maße, das über seine derzeitigen materiellen Machtressourcen hinausgeht.

»Haager Programms« im Bereich der EU-Justiz- und Innenpolitik oder eine Mission auf der Grundlage der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es kann aber auch um Grundlegenderes gehen, etwa um Parameter der Integration, um die Ausrichtung des Prozesses und um seine Reichweite in Bezug auf die Abtretung nationaler Kompetenzen. Das erste erfordert *pragmatische*, das zweite *visionäre Führung*.²¹ Wer sie liefern kann, verfügt über eine immaterielle Macht- und Führungsressource.

Situative Faktoren

Bei den situativen Faktoren der Macht handelt es sich um die aus der Konstellation einer bestimmten Situation bzw. Beziehung sich ergebenden Umstände, die das Gewicht der materiellen und immateriellen Faktoren und damit die Führungsfähigkeit eines Akteurs vergrößern oder verringern können. Sie wirken sich auf die prozedurale Seite der Macht aus und bestimmen, inwieweit es einem Akteur gelingt, die eigene materielle und immaterielle Macht in reale Macht umzusetzen, was wiederum davon abhängt, wie effizient er seine Ressourcen nutzen bzw. wie effektiv er darin sein kann angesichts der Macht anderer Akteure.

Ein situativer Faktor, der die Wirksamkeit von Macht beeinflusst, ist die symmetrische bzw. asymmetrische Interdependenz. Wenn zwei Akteure gleichermaßen voneinander abhängig oder an einem bestimmten Ergebnis interessiert sind, kann das die Bedeutung materieller Machtasymmetrien verringern; wenn asymmetrische Interdependenz vorliegt, kann sich dieser Effekt vergrößern, während umgekehrt materielle Machtasymmetrien noch stärker zur Geltung kommen, wenn der ohnehin materiell Benachteiligte auch der abhängigere Akteur ist.

Dabei dürfte eine klare Trennlinie zwischen strukturellen und situativen Konstellationen und daraus resultierenden Machtfaktoren nur schwer zu ziehen sein. Russland als einer der Hauptenergieversorger profitiert zum Beispiel finanziell und machtpolitisch davon, dass sich auf dem globalen Energiemarkt nicht zuletzt aufgrund einer rasant steigenden Nachfrage

²¹ Beispiele visionärer Führung sind der voll ausgebaute Binnenmarkt, die gemeinsame Währung oder der Erweiterungsprozess nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation. Das Paradebeispiel visionärer Führung ist indes die europäische Einigung selbst – das erfolgreichste Friedens- und Wohlstandsprojekt der europäischen Geschichte.

Chinas und Indiens das Verhältnis zwischen Nachfragern und Anbietern zugunsten letzterer verschoben. Ist dies ein situativer oder ein struktureller Faktor? Die Antwort hängt entscheidend vom Zeithorizont und der Einschätzung der Stabilität dieser Konstellation ab. Geht man davon aus, dass sie sich in den nächsten 20 bis 30 Jahren nicht ändern wird, könnte man von einer strukturellen Konstellation sprechen. Wählt man eine längerfristige Perspektive und rechnet mit einem technologisch und/oder politisch bedingten drastischen Nachfragerückgang, ist es ein eher situativer Faktor. Gleichwohl bleibt die Unterscheidung sinnvoll. Erstens verdeutlicht sie, dass Macht nicht absolut, sondern relativ ist, weil sie an eine Situation gebunden ist, die sich wandeln kann und aktiv veränderbar ist, und dass Macht nur erhalten oder ausbauen kann, wer sich und seine Machtquellen darauf einstellt. Zweitens ist die Unterscheidung von erheblicher Bedeutung für Verhandlungssysteme wie die EU: Wer in einer konkreten Verhandlungssituation stärker auf einen Abschluss binnen bestimmter Fristen oder auf ein bestimmtes Ergebnis angewiesen ist, ist machtpolitisch tendenziell in einer ungünstigeren Situation.²²

Ein zweiter situativer Faktor ist das Bündeln von Macht: Die Wirksamkeit der eigenen Macht kann steigern, wer Verbündete hat. Solche Macht- und Führungsallianzen können punktueller Art sein, indem sie sich auf eine bestimmte Thematik beschränken,²³ sie können aber auch breiter und dauerhafter angelegt sein.²⁴

Ein dritter situativer Macht- und Führungsfaktor ist individueller Art. Ob aus potentieller auch reale Macht und Führungsfähigkeit wird, entscheidet sich auch an der Qualität und der politischen Stärke des Führungspersonals. Sachkenntnis, taktische Schläue und Erfahrung eines Akteurs können seinen Einfluss mehren und in einem partizipativen und komplexen System

wie der EU materielle Schwächen abmildern.²⁵ Umgekehrt kann sein Einfluss abnehmen, wenn seine interne Machtbasis prekär ist.²⁶

Die Diskussion der materiellen, immateriellen und situativen Faktoren, die zusammen das konstituieren, was hier als Führungstriade bezeichnet wird, führt zu drei zentralen Schlussfolgerungen:

1. Die Komponenten der Triade stehen in einer Wechselbeziehung:
 - Macht und Führungsfähigkeit eines Akteurs sind in der Regel am größten oder erfordern den geringsten Ressourceneinsatz, wenn er in allen drei Bereichen stark ist.
 - Schwächen in einem Bereich können durch Stärken in einem anderen zumindest teilweise kompensiert werden.
2. Materielle Ressourcen sind ausschlaggebend. Innerhalb der Triade gilt grundsätzlich: Wer die meiste materielle Macht hat, hat die größten Führungschancen.
3. Immaterielle und situative Faktoren sind mitentscheidend.

Was ein Akteur aus seinen materiellen Ressourcen und damit Führungschancen macht, hängt maßgeblich davon ab, wie er seine materiellen Fähigkeiten nutzt: Nur wer sie immateriell und situativ optimal einsetzt, kann sein Macht- und Führungspotential voll ausschöpfen.

²² Das muss allerdings nicht sein. Wenn für eine Seite mehr auf dem Spiel steht, ist sie auch bereit, mehr zu investieren, was die asymmetrische Interdependenz abschwächen oder gar kompensieren kann: »states that care deeply about an issue will be more willing to devote scarce resources, negotiate with greater care, stay longer at the negotiating table, and have higher aspirations than those who are less committed« (Tallberg, *Bargaining Power in the European Council* [wie Fn. 13], S. 18.)

²³ Tallberg spricht mit Blick auf die EU von »issue coalitions« (ebd., S. 42–44).

²⁴ Wie zum Beispiel die deutsch-französische Partnerschaft in der EU.

²⁵ »Even if all parties profit from mastering the technical details of the dossiers, representatives of small and medium-sized states, as well as the Commission, emphasize that issue knowledge is particularly pivotal for them, since they cannot rely on structural power, and that they therefore have greater incentives to be well informed« (Tallberg, *Bargaining Power in the European Council* [wie Fn. 13], S. 31).

²⁶ »Testimonies from European Council participants suggest that domestic standing matters for bargaining power, though mainly when a head of state is undergoing a political crisis« (ebd., S. 33.).

Mit-Führung

Angesichts der Besonderheiten der EU und der Wechselwirkungen zwischen den oben erläuterten Macht- und Führungsfaktoren ist es ratsam, nicht von Führung, sondern von Mit-Führung in der EU zu sprechen: Führung kann in der EU grundsätzlich nicht von einem einzelnen Akteur, sondern nur von mehreren geleistet werden. Das hat vor allem zwei Gründe, die auf die materielle und immaterielle Machtverteilung in der EU zurückgehen.

Keine Dominanzmacht

In der EU gibt es keinen Akteur, dessen Machtpotential dasjenige der übrigen Akteure so weit überragt, dass er absolut oder auch nur relativ dominant ist.²⁷ Unter den Mitgliedstaaten besteht zwar ein teilweise steiles materielles Machtgefälle, aber unter den »größeren« Staaten wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien sind die Unterschiede nicht so bedeutsam, dass einer von ihnen eine Allein-Führung beanspruchen und die dafür notwendige Akzeptanz der anderen EU-Mitglieder gewinnen könnte.

Der Hybridcharakter der EU

Die EU vereint zwischenstaatliche und supranationale Organisationselemente. Vor allem ihr supranationaler Teil ist ein zweiter Grund, warum Allein-Führung in der EU nicht möglich ist. Denn diese Supranationalität stützt Akteure wie die Kommission, den Europäischen Gerichtshof und das Europäische Parlament mit einer materiell-institutionellen Macht aus, die erheblich ist und an der die mit materiell-

struktureller Macht ausgestatteten Mitgliedstaaten nicht vorbeikommen.

Zur Führung in der EU und für die EU ist deshalb kein einzelner Akteur berufen.²⁸ Ein einzelner Akteur, sei es ein Mitgliedstaat oder ein supranationaler Akteur wie die Kommission, kann mit-, aber nicht allein führen. Bezogen auf die EU ist die eingangs getroffene allgemeine Definition deshalb wie folgt zu modifizieren:

Führung in der EU wird durch Akteure geleistet, die als Mitführende bereit und in der Lage sind, andere EU-Akteure zu veranlassen, zum Erreichen kollektiver Ziele beizutragen.

Unter dieser Prämisse werden im Folgenden zwei Hauptfragen diskutiert: Warum und wozu braucht die EU Mitführung? Wer kann sie wie leisten?

²⁷ Absolute Dominanz liegt vor, wenn ein Akteur für sein Wohlergehen und seine Sicherheit unabhängig von anderen ist, die ihrerseits von diesem Akteur abhängig sind; relative Dominanz liegt vor, wenn solche Interdependenzen asymmetrisch, also signifikant ungleich verteilt sind. Eine »gutartige« Variante relativer Dominanz soll der ehemalige kanadische Ministerpräsident Lester Pearson folgendermaßen auf den Punkt gebracht haben: »The United States is our best friend, whether we like it or not«, zitiert nach Trevorton/ Jones, *Measuring National Power* [wie Fn. 8], S. 3.

²⁸ Damit soll nicht ausgeschlossen werden, dass es im Einzelfall besonders auf einen Akteur ankommen kann (Beispiel: Die Initiative der EU-Kommission unter ihrem Präsidenten Jacques Delors für einen vollständigen Binnenmarkt Mitte der achtziger Jahre).

Mit-Führung: Warum und wozu?

Die Frage nach dem Warum der Mitführung kann analytisch in zweifacher Weise beantwortet werden.

Strukturell ist Mitführung notwendig, weil die EU-Akteure unterschiedliche Interessen, Präferenzen und Machtressourcen besitzen und sich diese Divergenzen im Prozess der letzten Erweiterung vervielfacht haben. Die gestiegene Divergenz hat zur Folge, dass Einigkeit über die Frage, welches die gemeinsamen Ziele sein sollen und wer wie viel zu ihrer Erfüllung beizutragen hat, sich unterhalb der Vertragsebene in der Regel nicht von selbst einstellt, sondern hergestellt werden muss. Dazu sind vor allem jene Akteure in der Lage, die die erforderliche Kombination von (materiellen, immateriellen und/oder situativen) Führungsfaktoren und die Bereitschaft aufbringen, diese auch einzusetzen. Ihnen fällt dann die Rolle von Mitführenden zu.²⁹

Aktuell ist Mitführung aus zwei Gründen gefragt. Erstens ist die EU auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen und weitere Beitritte sind absehbar. Allein seit 2004 sind 10 Staaten mit Erfahrungen und Prägungen aus Jahrzehnten der Ost-West-Teilung hinzugekommen, von denen die Altmitglieder verschont geblieben sind. Dies und das pure Anschwellen der Mitgliederzahl haben die EU heterogener und komplexer gemacht. Beide aktuellen Aspekte verstärken die strukturelle Notwendigkeit von Mitführung.

Zweitens ist die EU in einer Zwischenphase. Fünfzig Jahre nach dem Beginn des Einigungsprozesses hat die Bindekraft des Ursprungsimpulses der Integration nachgelassen, aber mehr als fünfzehn Jahre nach dem Ende der Ost-West-Teilung Europas ist noch kein gleichwertiger Ersatz gefunden worden.

Nach den zwei Weltkriegen der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts war es der »Nie wieder Krieg«-Impuls, der die Gründerstaaten veranlasste, sich auf einen Integrationsprozess einzulassen, der mit einer weitreichenden Aufgabe nationalstaatlicher Autonomie verbunden war. Die Ermunterung und

²⁹ Damit vereinbar sind Initiativen wie Schengen oder Prüm im Bereich der Justiz- und Innenpolitik, die zwar außerhalb der EU-Integration, aber (mit Erfolg) in der Absicht entwickelt worden sind, sie später mit dem Konsens aller zu einem kollektiven Ziel der Gesamt-EU zu machen. Beide Projekte könnte man als »Mitführung auf Umwegen« bezeichnen.

Absicherung durch die USA, die kommunistische Sowjetunion als gemeinsamer Gegner und ein lang anhaltender Wirtschaftsaufschwung trugen dann dazu bei, dass sich dieser Prozess erhalten und auf weitere Bereiche entfalten konnte und dabei immer wieder neue Mitglieder anzog.

Diese »Alt-Integratoren« haben keine ausreichende Tragfähigkeit mehr. Hinzu kommt: Was der EU heute zu schaffen macht und der Europaskepsis Vorschub leistet, ist ihr eigener Erfolg. Es ist einerseits eine großartige Errungenschaft der europäischen Einigung, dass der Frieden zwischen den EU-Mitgliedstaaten inzwischen als selbstverständlich gilt; andererseits bedeutet es, dass der Friedensimpuls den Integrationsprozess nicht mehr wie früher anzutreiben vermag.

Allerdings bleibt es richtig und wichtig, darauf hinzuweisen, dass ein stabiler Frieden nur selbstverständlich ist, wenn und solange dafür gesorgt wird, dass die ihn tragenden Verhältnisse, Institutionen und Mentalitäten fortbestehen. Dafür ist und bleibt die EU-Integration unverzichtbar. Der Friedensimpuls ist mithin nicht überholt, auch wenn er nicht mehr so stark sein wird wie zu Zeiten der Gründergeneration.

Die nachlassende Bindewirkung der traditionellen »Integratoren« in einer zudem größer und heterogener gewordenen EU bildet den Hintergrund für die Fehl- und Rückschläge in den letzten Jahren: zwei gescheiterte Gipfeltreffen zum EU-Haushaltsrahmen 2007–2013 bzw. zum Verfassungsvertrag; die Ablehnung dieses Vertrags in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden; die Spaltung der EU in der Frage des Irak-Krieges; die schleppende Verwirklichung des Lissabon-Prozesses zur Steigerung der EU-Wettbewerbsfähigkeit; der Streit über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und über die Ausgestaltung der Dienstleistungsfreiheit. Die EU, so konnte man anlässlich des fünfzigsten Jahrestags der Integration im März 2007 verbreitet vernehmen, sei in einer Krise.

Zwischenzeitlich haben sich Lage und Stimmung aufgehellt. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Eurozone erholt sich, und die Mitgliedstaaten haben

auf drei aufeinanderfolgenden Gipfeltreffen gezeigt, dass sie sich in wichtigen Fragen einigen können.³⁰

Die EU ist damit jedoch nicht über den Berg. Ob man sich bis 2009 über eine Vertragsrevision verständigen kann, die insbesondere die institutionellen Fortschritte des Verfassungsvertrags bewahrt, und ob es gelingt, parallel oder anschließend Einvernehmen über die Überprüfung des Haushaltsrahmens 2007–2013 zu erreichen, wird sich erst noch zeigen müssen; wirtschaftliche Rückschläge in Form von Konjunkturunbrüchen und/oder Spannungen in der Eurozone aufgrund divergierender Konjunkturzyklen sind nicht ausgeschlossen;³¹ Themen wie die Aufteilung nationaler Beiträge zur EU-Klimaschutzpolitik, das Verhältnis zu Russland, die Zukunft des Kosovo oder die Stationierung US-amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Europa bergen erhebliches Konfliktpotential. Längerfristig könnten die Solidarität und der Zusammenhalt der Mitgliedstaaten zum Beispiel durch die Alterung der europäischen Gesellschaften mit ihren Implikationen für die Wettbewerbsfähigkeit, die Migrations- und Integrationspolitik sowie die Staatsfinanzen und sozialen Sicherungssystemen auf eine harte Probe gestellt werden.³²

Angesichts der Struktur der EU und der aktuellen Herausforderungen an die Kompromiss- und Konsensbereitschaft ihrer Mitglieder wird die Union auf Mitführung durch jene angewiesen sein, die dafür das erforderliche Engagement und Ressourcenpotential aufbringen können und wollen. Gefragt ist dabei sowohl pragmatische als auch visionäre Mitführung.

Mit dieser Unterscheidung ist keine Wertung verbunden. *Pragmatische* Mitführung für einzelne Herausforderungen und Projekte ist unerlässlich. Sie fällt leichter, wenn die EU-Akteure ein überwölbendes Leitmotiv des Integrationsprozesses teilen. Wie dargestellt, war »Frieden durch Integration« ein solcher

Kerngedanke, der eine entsprechende Funktion lange Zeit erfüllt hat, dies aber jetzt nicht mehr im selben Maße leisten kann. Damit kommt *visionäre* Mitführung ins Spiel. Sie besteht heute darin, eine dem Ursprungsimpuls vergleichbare tragfähige Begründung der Integration zu entwickeln und zu vermitteln.

Ausgangspunkt dafür muss das nationale Interesse der Mitgliedstaaten sein, und zwar in zweifacher Hinsicht. Erstens ist davon auszugehen, dass die EU ein Europa der Nationalstaaten bleiben wird. Der zweite Aspekt ist die Globalisierung. Es ist im nationalen Interesse der Mitgliedstaaten, diesen Prozess als kollektiver Souverän gemeinsam zu gestalten.

Europa der Nationalstaaten

Die »Vereinigten Staaten von Europa« wird es auf absehbare Zeit nicht geben. Jedenfalls nicht in Analogie zu den Vereinigten Staaten von Amerika oder der Bundesrepublik, also in Form eines Bundesstaates, in dem Staatlichkeit und nationale Identität der heutigen Mitgliedstaaten aufgehen. Ernest Renan hat prophezeit: »Die Nationen sind nichts Ewiges. Sie haben einmal angefangen, sie werden enden. Die europäische Konföderation wird sie wahrscheinlich ablösen.«³³ Richtig daran ist, dass die bestehenden Nationen ein Ergebnis und nicht eine Konstante der Geschichte sind und dass der Nationalstaat ein relativ junges Gebilde ist. Beide sind aber inzwischen so alt und verwurzelt, dass es politisch-operativ kontraproduktiv wäre, auf ihr Verschwinden zu setzen. Die Europäische Union wird, davon ist auszugehen, ein Europa der Nationalstaaten mit einer Mischung aus inter- und supranationalen Elementen bleiben.

Das ist kein Nachteil, unter dem Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit der Union leiden müssten. Denn nationale und europäische Identität müssen kein Entweder-oder, sondern können ein Sowohl-als-auch sein. So wie es miteinander vereinbar ist, neben der nationalen noch eine regionale oder lokale Identität zu haben, kann man zusätzlich zur nationalen auch eine europäische Zusammengehörigkeit empfinden.

Die Union selbst ist das eindrucksvollste Indiz für die Existenz paralleler Identitäten. Denn gäbe es nicht ein europäisches Wir-Bewusstsein, wären die Mitgliedstaaten kaum zu einer so weitreichenden Europäisie-

³⁰ Auf dem Europäischen Rat vom 8.–9.3.2007 wurde ein ehrgeiziges Programm zum Klimaschutz beschlossen; zum 50. Jahrestag der Integration am 25.3.2007 verständigte man sich darauf, »die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte Grundlage zu stellen«, und auf dem Europäischen Rat am 21.–22.6.2007 gelang es, die Kernpunkte einer solchen (vertraglichen) Grundlage festzulegen.

³¹ Vgl. Daniela Schwarzer, *Spannungen im Club der 13 – Reformbedarf der Eurozone*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2007.

³² Vgl. die Mitteilungen der Europäischen Kommission vom 12.10.2006 unter dem Titel »Die demografische Zukunft Europas – von der Herausforderung zur Chance« (KOM 2006/571) und »Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU« (KOM 2006/574).

³³ Zitiert von Claus Leggewie, »Europa beginnt in Sarajewo«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (21.10.1994), B42, S. 24.

rung nationaler Souveränität bereit gewesen und hätten nach dem Wegfall der »Zwangsjacke« der Ost-West-Konfrontation und der Ablösung der Gründergeneration wohl jene Rechte behalten, die dem Kontinent eine Renationalisierung und konfliktträchtige Instabilität prognostiziert haben.³⁴ Hinzu kommt, dass Identität nichts Statisches ist. Konstitutiv für das europäische Zusammengehörigkeitsgefühl ist nicht nur das gemeinsame kulturell-zivilisatorische Erbe mit seinen Errungenschaften »der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit« (Art. 6 EU-Vertrag); es wird auch gefestigt und immer wieder neu geschaffen durch eine beständige »Solidarität der Tat«,³⁵ die den Mehrwert gemeinsamen Handelns im nationalen Interesse der Mitgliedstaaten erzeugt und bezeugt.³⁶

Kollektive Souveränität

Eine derartige »Solidarität der Tat« könnte die Richtung zu einer europäischen Leitidee für das 21. Jahrhundert weisen. Dessen zentrales Merkmal ist die Globalisierung, die wachsende Interdependenz von Staaten, Ökonomien und Gesellschaften. Das ist im Prinzip kein neues Phänomen, aber die Welt rückt nunmehr in einem historisch präzedenzlosen Tempo und Ausmaß zusammen.³⁷

³⁴ Als Cassandra trat in diesem Zusammenhang insbesondere John J. Mearsheimer auf, der so weit ging, zur Abwendung einer solchen vermeintlichen Gefahr eine – »im Idealfall« auf Deutschland begrenzte – nukleare Proliferation zu empfehlen (vgl. seinen Artikel »Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War«, in: *International Security*, 15 [Sommer 1990] 1, S. 5–56). Seine eklatante Fehleinschätzung beruhte unter anderem auf einer krassen Unterschätzung der stabilitätsfördernden Rolle der europäischen Integration.

³⁵ »Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen« (Robert Schuman, Erklärung vom 9.5.1950, <www.robert-schuman.eu/declaration_9mai.php>, eingesehen am 2.10.2007).

³⁶ Vgl. Eckhard Lübke, »Abenteuer Europa. Aus der EU kann und sollte ein weltpolitischer Akteur werden«, in: *Internationale Politik*, 58 (Dezember 2003) 12, S. 45–50.

³⁷ So Ben S. Bernanke (Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System Bank), *Global Economic Integration: What's New and What's Not?*, Remarks at the Federal Reserve Bank of Kansas City's Thirtieth Annual Economic Symposium, 25.8.2006, S. 5, <www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20060825a.htm>, eingesehen am 2.10.2006).

Ein Kennzeichen dieses Prozesses ist seine Ambivalenz: Die Globalisierung hat positive und negative Seiten, die gegenseitige Abhängigkeit steigt im Guten wie im Gefährlichen. Die Globalisierung kennt viele Gewinner, aber auch etliche Verlierer in und zwischen den Staaten.³⁸ Ihre negativen Effekte – wirtschaftliche und soziale Marginalisierung – fördern Politikverdrossenheit, Ethnozentrismus, Nationalismus, Extremismus, Rassismus und Terrorismus; Medien wie das Internet machen Wissen weltweit zugänglich und erlauben kostengünstige und augenblickliche Kommunikation, was konstruktive, aber auch destruktive Folgen haben kann;³⁹ weltweites Wachstum kann Wohlstand mehren und Armut verringern, aber in seiner derzeitigen Form ist es in einem Maße mit Umweltzerstörung und Ressourcenraubbau verbunden, dass sich daraus eine riskante Klimaveränderung entwickeln könnte;⁴⁰ zu den Schattenseiten der Globalisierung gehören des Weiteren die unkontrollierte Weitergabe von Massenvernichtungswaffen und ihrer Technologie sowie Pandemien wie AIDS, SARS oder Influenza, die sich aufgrund der rasant gestiegenen Mobilität weltweit verbreiten können.

Die Globalisierung zu gestalten, um sie für Wohlfahrtssteigerung, Armutsabbau, nachhaltige Entwicklung und kooperative Konfliktregelung zu nutzen und ihre Risiken einzudämmen, ist die zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Das können Staaten nicht allein, aber ohne sie geht es nicht.

³⁸ »It was President Kennedy who coined the adage that »a rising tide lifts all boats.« But when it comes to human development, the rising tide of global prosperity has lifted some boats faster than others – and some boats are sinking fast« (United Nations Development Programme, *Human Development Report 2006*, Basingstoke u.a. 2006, S. 263).

³⁹ Einerseits untergräbt das Internet die Informations- und Deutungshoheit autoritärer und diktatorischer Regime und kann von transnationalen Akteuren erfolgreich für Kampagnen wie zum Beispiel das Verbot von Landminen genutzt werden; andererseits profitieren auch Kriminelle und Terroristen davon. So haben die deutschen Sicherheitsbehörden zur Terrorabwehr ein »Gemeinsames Internet-Überwachungszentrum« eingerichtet, weil, so BND-Präsident Uhrlau, »das Internet zu einem Tatvorbereitungsmedium geworden [ist], zu einem Schulungsmedium und zu einem Propagandamedium« (Uhrlau, Interview mit dem *Spiegel* [wie Fn. 8], S. 47); vgl. auch Audrey Kurth Cronin, »Behind the Curve. Globalization and International Terrorism«, in: *International Security*, 27 (Winter 2002/03) 3, S. 46–51.

⁴⁰ Zu den sicherheitspolitischen Risiken eines ungebremsten Klimawandels vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin/Heidelberg 2007.

Private Großunternehmen, aber auch andere nicht-staatliche Akteure legaler oder illegaler Art haben ein immenses materielles und immaterielles Machtpotential.⁴¹ Sie sind Mitgestalter der Globalisierung mit zwei schwerwiegenden Defiziten. Erstens verfolgen sie Partikularinteressen. Das ist bei legalen Akteuren im Prinzip nicht verwerflich. Es ist ihre »raison d'être«, und wenngleich sie zuallererst ihren Vorteil suchen, können sie nichtsdestotrotz durchaus an der Absicherung der Rahmenbedingungen interessiert sein, die ihren Zielen dienlich sind. Gleichwohl haben sie (jedenfalls primär) nicht das Gemeinwohl im Auge und trachten danach, »Spielregeln« zu setzen bzw. auszunutzen, die für sie günstig sind. Zweitens sind sie als private Akteure per definitionem nicht demokratisch legitimiert.

Nur Staaten können beide Gebote erfüllen: die Orientierung am Gemeinwohl und eine demokratische Legitimation, die auch zur Ausübung des Gewaltmonopols berechtigt.⁴² Sie in erster Linie sind deshalb berufen und verpflichtet, faire und nachhaltig stabile Rahmenbedingungen zu setzen und durchzusetzen, die Sicherheit durch Schutz vor Gewalt garantieren, und dafür zu sorgen, dass die Früchte der Globalisierung möglichst vielen zugute kommen.

Darin liegt der zweite Grund, zur Entwicklung einer EU-Leitidee für das 21. Jahrhundert an das nationale Interesse der Mitgliedstaaten anzuknüpfen. Die Mitgliedstaaten können der Globalisierung nicht entrichten, und sie sollten es auch nicht wollen, da sie und ihre Bevölkerungen von der Globalisierung profitieren können. Nicht ob, sondern wie sie sich der wachsenden globalen Interdependenz stellen ist die Frage.

Es ist im nationalen Interesse der Mitgliedstaaten, dass sie dies gemeinsam im Verbund einer EU mit weltpolitischer Statur tun. Globalisierung ist ein Prozess der Produktion, Zerstörung und Verteilung von Ressourcen, Werten und Entwicklungschancen. Wer von diesem Prozess nicht mitgerissen werden, sondern ihn mitbestimmen möchte, braucht materielle, immaterielle und situative Macht. Und mehr noch als auf innerstaatlicher Ebene oder im Rahmen der partizipativen EU gilt im internationalen Maßstab: Wer mehr (vor allem materielle) Macht hat, kann im eigenen Interesse mehr mitbestimmen.

Nach dieser »Logik« ist die Antwort auf die Frage nach dem Wozu der EU-Integration überzeugend einfach. Für sich genommen sind selbst die größten EU-Staaten weltpolitisch und weltwirtschaftlich nur Mittelgewicht, aber gemeinsam sind sie ein Schwergewicht. Deshalb: Je geschlossener sie im Verbund und in Kooperation mit den Organen der EU auftreten, desto größeren Einfluss können sie auf die Globalisierung nehmen.

Wäre diese »Logik« so zwingend, wie es diese Formulierung nahelegt, würden sich die EU-Mitgliedstaaten nicht so schwer tun, durchgängig als einheitlicher Akteur aufzutreten. Das hängt mit den Kosten der Kooperation und Integration allgemein und mit jenen in der hoch verdichteten EU im Besonderen zusammen: Kosten des Verzichts auf nationale Autonomie, wenn es gilt, Kompromisse zu schließen oder sich in Abstimmungen majorisieren zu lassen; Kosten der materiellen und menschlichen Solidarität (z.B. in EU-Haushaltsfragen oder bei der Bereitstellung von Fähigkeiten und Personal für EU-Missionen) sowie der politischen Solidarität, die bedeuten kann, auch dann zu seinen Partnern stehen zu müssen, wenn man nicht ihrer Meinung ist.⁴³

Grenzen der Integration

Deuten die Krisensymptome der letzten Jahre darauf hin, dass diese Kosten im Vergleich zu ihren Vorteilen zu hoch geworden sind und der Integrationsprozess an eine Grenze gestoßen ist? Dafür könnten die folgenden Argumente sprechen:

»**Bis hierher und nicht weiter**«. Was die EU in den kommenden Jahren braucht, ist eine Konsolidierung auf ihrem hohen Integrationsniveau. Das schließt partielle Fortschritte zu mehr Gemeinsamkeit (z.B. in der Energiepolitik) nicht aus, aber große Sprünge der Integration sind schon allein aufgrund der erreichten Integrationsdichte nicht zu erwarten. Denn gegenwärtig gibt es unter den fast 30 Mitgliedern keinen Grundkonsens darüber, wie viel nationale Autonomie und Identität vereinbar sind mit einem Europa, das auf allen wichtigen Feldern für seine Mitgliedstaaten spricht und handelt. Im Gegenteil:

⁴¹ Vgl. Treverton/Jones, *Measuring National Power* [wie Fn. 8], S. 10–12.

⁴² Dass sie das häufig nicht tun, ist verbreitete Realität. Hier geht es jedoch darum aufzuzeigen, warum staatliche (Mit-)Gestaltung der Globalisierung notwendig ist.

⁴³ Der verstorbene Schriftsteller Jurek Becker hat zugespitzt formuliert: »Ich glaube, dass es ein Aspekt von Integration ist, an den Fehlern der anderen beteiligt zu sein« (*Frankfurter Rundschau*, 28.8.1995, S. 14).

»**Weniger kann mehr sein**«. Die Verfassungsdiskussion und die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, aber auch die Kontroverse um die Dienstleistungsrichtlinie haben gezeigt: »Brüssel« steht bei vielen Europäern für Undurchsichtigkeit, Bürgerferne und »sachwidrige Zentralisierung«. Vor diesem Hintergrund kann weniger Europa mehr sein: eindeutige Kompetenzabgrenzung und, wo immer möglich, Rückverlagerung auf die nationale Ebene, sowie stärkerer Einfluss nationaler Regierungen und Parlamente auf die EU-Politik.⁴⁴

»**So weit, so gut (genug)**«. Eine »immer engere Union der Völker Europas« ist nicht nur nicht zu erwarten, sie muss es auch nicht geben. Die Mitgliedstaaten können ihre Kernziele Frieden, Sicherheit, Wohlstand und Selbstbehauptung auch ohne eine Vertiefung der Integration erreichen. Entscheidend ist der politische Wille zu gemeinsamem Handeln dort, wo es einen für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbaren Mehrwert abwirft. Dass die EU auch mit 27 Mitgliedern handlungsfähig ist, hat sich in letzter Zeit wiederholt gezeigt.⁴⁵

»**Weiter statt tiefer**«. Die EU sollte ihre Tür offen halten. Die Aussicht auf eine Mitgliedschaft und ihre Umsetzung bei Erfüllung der Aufnahmekriterien sind die wirksamsten Mittel der EU und ihrer Mitgliedstaaten, um sich eine befriedete und prosperierende Nachbarschaft zu sichern. Im Zweifel sollte deshalb Erweiterung vor Vertiefung gehen.

Die argumentative »Gegenrechnung« könnte so aussehen:

»**Mehr Europa = mehr Souveränität**«. Wie dargestellt können die Mitgliedstaaten den größten Einfluss auf die Globalisierung und andere Akteure dann nehmen, wenn sie ihre Machtressourcen zusammenlegen und kollektive Souveränität praktizieren. Das geht zwar nicht ohne die genannten Kosten der Integration; aber diese Transaktionskosten sind geringer als die Einbußen an nationaler Souveränität, die allein handelnde Mitgliedstaaten im Verkehr mit mächtigeren Akteuren hinnehmen müssten, denn die partizipative und demokratische EU bietet ihren Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer Größe ein hohes Maß an Mitbestimmung. Auf eine kurze Formel ge-

bracht: Kollektive (europäische) Souveränität erleichtert nationale Selbstbehauptung in der Globalisierung.

»Mehr Europa« in diesem Sinne muss nicht zwangsläufig mit einem Mehr an Vergemeinschaftung im herkömmlichen Verständnis (Initiativmonopol der Kommission, EP-Mitentscheidung, Mehrheitsabstimmungen im Rat) einhergehen. Eine solche Gleichung aufzumachen wäre Wasser auf die Mühlen jener, die das Schreckgespenst eines europäischen »Superstaats« unter Verlust der nationalen Identitäten und Eigenständigkeiten beschwören. Gleichwohl bleibt richtig, dass kollektive Souveränität nicht *à la carte* zu haben ist, also von Seiten der Mitgliedstaaten nur dann zugelassen wird, wenn keine nationalen Zugeständnisse gemacht werden müssen. Supranationale Akteure wie die Kommission oder die Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen tragen maßgeblich dazu bei, solche Versuchungen in Schach zu halten. Künftig könnten und sollten ein Präsident des Europäischen Rates und eine Person wie der im Verfassungsvertrag vorgesehene Außenminister, die auf Rats- und Kommissionsseite verankert wäre, sowie ein Europäischer Auswärtiger Dienst, der beide unterstützt, eine vergleichbare Funktion erfüllen. Sie könnten für mehr kollektive Souveränität sorgen, was die Frage zweitrangig macht, ob es sich dabei um »klassische« Vergemeinschaftung handelt.

»**Weniger für mehr**«. Ebenso tabufrei sollte geprüft werden, ob bestehende EU-Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückverlagert werden können oder nationale Kompetenzen wirklich eingeschränkt werden sollten. Manchmal kann in diesem Zusammenhang weniger tatsächlich mehr sein, vor allem in den Fällen, in denen gegen das Subsidiaritätsgebot verstoßen oder die Legitimation der EU leiden würde.⁴⁶

⁴⁶ Dabei geht es nicht nur um Bürokratieblüten, für deren Entwicklung häufig nicht so sehr die »Eurokraten«, sondern die Mitgliedstaaten verantwortlich sind; es geht hier auch darum, die politische Stimmung in den Mitgliedstaaten im Auge zu behalten. Letzteres hat die Kommission versäumt, als sie ihren ursprünglichen Vorschlag zur Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte vorlegte. Das Ursprungslandprinzip erwies sich in einer politisch-ökonomischen Lage, die in Ländern wie Deutschland und Frankreich durch hohe Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzverunsicherung gekennzeichnet war, als undurchsetzbar. Zudem hat das Beharren auf diesem Prinzip in Frankreich den Gegnern des Verfassungsvertrags in die Hände gespielt. An den Beispielen der Dienstleistungs- und der Übernahmerichtlinie haben Martin Höpner und Armin Schäfer die Problematik einer von der Kommission betriebenen apolitischen Liberalisierungspolitik aufgezeigt, deren politische Legitimation unzureichend ist: »If the Commission and the European Court of Justice overstress their

⁴⁴ Vgl. etwa Roman Herzog/Lüder Gerken, »Warum die EU-Verfassung problematisch ist«, in: *Welt Online*, 18.6.2007.

⁴⁵ Vgl. die in Fn. 30 genannten Beschlüsse sowie »The Non-functioning Myth«, in: *The Economist*, 12.4.2007

Eine solche Art der Selbstbeschränkung würde die Zustimmung zu Europa wahrscheinlich erhöhen und es damit einfacher machen, mehr Europa dort zu schaffen bzw. zu erhalten, wo – wie in den Bereichen Umwelt, Klima und Energie, legale und illegale Migration oder in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – die Ausübung kollektiver Souveränität einen Mehrwert liefert.

»**Tiefer und weiter**«. Wird ein solcher Mehrwert errungen, so ermöglicht dies der EU, sowohl die Tür offen zu halten als auch die Integration im nationalen Interesse der Mitgliedstaaten fortzusetzen. *Müsste* das eine auf Kosten des anderen gehen, bestünde die Gefahr, dass weder das eine noch das andere erreichbar wäre, da sich »Integrationisten« und »Erweiterer« gegenseitig blockieren könnten. Für die These, dass die Vertiefung eine Erweiterung nicht nur nicht behindert, sondern erleichtern kann, könnte zudem die Erfahrung der jüngeren Zeit sprechen. Da es hypothetisch ist, lässt es sich nicht beweisen, aber zur Nachdenklichkeit regt die Überlegung gleichwohl an, ob die große Erweiterung des Jahres 2004 ohne den Euro, der die EU insgesamt stabilisiert und gegen Währungskrisen immunisiert hat, so rasch und relativ reibungslos möglich gewesen wäre.

»**Wer will, soll mehr dürfen**«. Das Euro-Beispiel verweist darauf, dass mehr Integration nicht immer von allen gleichzeitig ausgehen muss und die Mitglieder im Hinblick auf die einzelnen Integrations Schritte durchaus ungleich engagiert sein können. Eine derartige integrative Flexibilität wird in einer größer und heterogener gewordenen EU noch wichtiger. Sie kann unterschiedliche Formen annehmen: Es sind Projekte denkbar, die von Beginn an ein »EU-Imprimatur« tragen (z.B. Euro, verstärkte Kooperation), solche, die außerhalb des vertraglichen EU-Rahmens entstehen und später in ihn überführt werden (wie die Schengen- und Prüm-Vereinbarungen in der Justiz- und Innenpolitik), wieder andere, für deren Durchführung und Abstimmung mit der EU einige Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung tragen (EU-3 bezüglich Iran und seiner Nuklearpolitik), und auch Vorhaben, zu denen Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Kontexts den Anstoß geben und die dann im EU-Rahmen verwirklicht werden (wie das Treffen von Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg am

29. April 2003, das zum Aufbau einer EU-eigenen Planungs- und Führungsfähigkeit geführt hat).

Integrative Flexibilität erfordert Toleranz von jenen, die zunächst nicht mitmachen wollen, während im Gegenzug die »Gruppe der Willigen« darauf bedacht sein muss, die Stabilität der Gesamt-EU nicht zu gefährden. Wenn das beachtet wird, kann sie ein wertvolles Instrument zur Mitführung der EU sein.

Das Ergebnis dieser argumentativen Bilanz ist eindeutig: Würde es die EU heute nicht geben, sollte sie morgen geschaffen werden. Getragen von einer europäischen Identität, die nationale Identitäten nicht ersetzt, sondern ergänzt, liegt ein weltpolitischer Akteur Europa im nationalen Interesse der Mitgliedstaaten. Auch wenn der Ursprungsimpuls dank der europäischen Integration schwächer geworden und die Klammer der Ost-West-Konfrontation weggefallen ist – die Integration ist eine moderne Antwort auf die Bedingungen des 21. Jahrhunderts. Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Wohlstand, demokratische Stabilität und Mitbestimmung sind nationale Kerninteressen der Mitgliedstaaten, die sie im Zeitalter der Globalisierung am wirkungsvollsten und zu den geringsten Kosten wahren können, wenn sie kollektive europäische Souveränität praktizieren.⁴⁷ Für diese Leitidee der Integration sollten sich jene in der EU einsetzen, die visionäre Mitführung übernehmen wollen.

Zu kollektiver Souveränität gehört, als selbstbewusster Akteur aufzutreten. Globalisierung darf nicht als Schicksal angesehen werden, gegen das man sich gemeinsam schützen muss. Die Globalisierung ist ein offener Prozess. Wer von ihr profitiert und wen sie benachteiligt, welchen Nutzen und welchen Schaden sie hervorruft, entscheiden staatliche und nichtstaatliche Akteure. Als kollektiver Souverän können die EU-Mitgliedstaaten diesen Prozess maßgeblich mitgestalten, indem sie globale Mitführung leisten.

Darin liegt eine große Chance – für Europa und für die Welt. Denn wenn die EU-Staaten nicht mitgestalten und mitführen, werden es andere tun. Und zwar auf eine Art und Weise und mit Ergebnissen, die – davon ist in einer Welt begrenzter Ressourcen, aber unbegrenzter Bedürfnisse und ungleicher Machtverteilung auszugehen – weder den Interessen und

mandate, they will provoke resistance not only to specific proposals but to the European Union in general« (Martin Höpner/Armin Schäfer, *A New Phase of European Integration: Organized Capitalisms in Post-Ricardian Europe*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2007, S. 6).

⁴⁷ Und sei es »nur« mit einer Begründung, die in Abwandlung des bekannten Churchill-Satzes, die Demokratie sei die schlechteste aller Staatsformen, ausgenommen alle anderen, folgendermaßen lauten könnte: Im 21. Jahrhundert ist Europa die schlechteste Form der nationalen Selbstbehauptung, ausgenommen alle anderen.

Idealen Europas noch denen schwächerer Akteure entsprechen müssen. Globale Mitführung durch die EU ist gefragt, damit die Globalisierung möglichst gerecht und nachhaltig verläuft. EU-Europa hat dazu nicht nur erhebliches materielles, sondern auch immaterielles Machtpotential. Es kann Mitführen durch Vorbild, weil und wenn es demonstriert, dass durch Integration zum Vorteil aller nationalistische Rivalitäten überwunden, Demokratie und Menschenrechte gestützt und nachhaltiger Wohlstand und verlässliche Solidarität gefördert werden können.

Mit-Führung: Wer und Wie?

Die wechselseitige Kompensationsfähigkeit der drei Faktoren, die die Führungstriade konstituieren, stellt sicher, dass Mitführung nicht nur von den materiell ressourcenstärksten Mitgliedstaaten ausgeübt werden kann. Auch materiell schwächere Staaten können mitführen, weil und insoweit sie zusätzlich über immaterielle und situative Macht verfügen. Mehr noch: Defizite im Bereich der materiellen Faktoren können einen Bonus verschaffen, was mit der Ambivalenz materieller Macht zusammenhängt.

Erhebliche materielle Ressourcen können einen Akteur zu einem begehrten Partner machen, weil er anderen für ihre Sicherheit und ihr Wohlergehen viel zu bieten hat; die Kehrseite eines solchen hohen Nutzenpotentials ist jedoch ein beträchtliches Schadenspotential für den Fall, dass die begehrten Ressourcen verwehrt werden. Materiell schwächere Staaten haben demgegenüber zwar ein geringeres Nutzen-, aber eben auch Schadenspotential, was sie weniger in Verdacht geraten lässt, eigene Interessen auf Kosten Dritter zu verfolgen. Solche Staaten haben daher größere Chancen, als neutraler Vermittler akzeptiert zu werden – eine für ein Verhandlungssystem wie die EU wichtige Funktion und Führungsfähigkeit.

Größe zählt allerdings auch in der EU. Der folgende Vergleich mag hinken, erhellend ist er doch: Selbst im föderalen deutschen System ist das unterschiedliche Gewicht der Bundesländer machtpolitisch relevant; noch mehr gilt das für ein Gebilde wie die EU, das keine mit Deutschland vergleichbare konstitutionelle und identitätsmäßige Integrationsdichte aufweist.

Auch in der EU ist Führung ohne oder gar gegen die größeren Mitgliedstaaten nicht denkbar. Politik kommt nicht ohne Ressourcen und Legitimation aus. Sie bedarf materiell-struktureller Ressourcen und der Legitimation in Form von demokratischer Abstützung auf die betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Von beiden können größere Mitgliedstaaten grundsätzlich mehr liefern.

Wenn Führung weder durch ein EU-Schwergewicht allein noch ohne ressourcenstarke Staaten möglich ist, stellt sich die Frage, ob sie dauerhaft durch eine fest-

gefügte Kombination von größeren bzw. größeren und kleineren Mitgliedstaaten ausgeübt werden könnte.

Frankreich und Deutschland waren lange Zeit ein Duo, das zwar nicht exklusive, aber beträchtliche und notwendige Führung geliefert hat: notwendige, weil ohne die deutsch-französische Aussöhnung und Übereinstimmung die europäische Integration nicht möglich gewesen wäre, und beträchtliche, weil Deutschland und Frankreich zu den großen Mitgliedstaaten gehören.⁴⁸

Beides wird auch für die Zukunft der EU von entscheidender Bedeutung sein. Deutschland und Frankreich werden auch weiterhin zu den ressourcenstärksten Mitgliedstaaten zählen, ihre Partnerschaft ist so tief und breit wie kaum eine andere in Europa, und wenn sie ihr Potential bündeln, kann dauerhaft gegen sie nicht entschieden werden. Ihr Zusammenwirken bleibt deshalb ein Stützpfeiler der europäischen Konstruktion. Ein Führungsduo könnten sie jedoch selbst dann nicht sein, wenn sie ihre internen Differenzen minimieren und Dritten gegenüber beständig einheitliche Positionen vertreten würden. Dafür fehlt ihnen in einer inzwischen auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten EU die notwendige Kombination von überlegenen materiellen Ressourcen und breiter Akzeptanz durch die Partner.⁴⁹

Auch ein ständiges Führungsdirektorium von wenigen Mitgliedstaaten dürfte sich in der EU schwerlich etablieren und halten können. Zwar haben auch in der EU die größten Mitgliedstaaten in der Regel den größten Einfluss, und wenn sie an einem Strang zie-

⁴⁸ So wie es De Gaulle zu Adenauer gesagt haben soll: »Deutschland kann aus offensichtlichen historischen Gründen nicht der Führer Europas sein. Frankreich kann es nicht mehr allein. Aber wir können es zusammen«, zitiert nach dem früheren französischen Außenminister Hubert Védrine, in: *Frankreich-Info* (französische Botschaft in Bonn), 12.6.1998, S. 3.

⁴⁹ Das gilt mindestens gleichermaßen für ein französisch-britisches Führungsduo, das von Boyer und Lindley-French angeregt worden ist, vgl. Yves Boyer/Julian Lindley-French, »Britain and France need to lead together«, in: *International Herald Tribune*, 20.9.2006, S. 8.

hen, haben sie gute Chancen, sich durchzusetzen.⁵⁰ Aber wenn es nicht ein Ad-hoc-, sondern ein permanentes Direktorium sein soll, dürfte es schon an dieser Bedingung scheitern. Deutschland, Frankreich und Großbritannien zum Beispiel, die im Einzelfall durchaus parallele Interessen haben können (etwa bei institutionellen Fragen wie der Größe der Kommission oder der Stimmengewichtung im Rat), stimmen in ihrer europapolitischen, ihrer wirtschafts- und sicherheitspolitischen Grundausrichtung nicht ausreichend überein, um ein konstantes Führungstrio zu bilden. Überdies wäre damit zu rechnen, dass sich supranationale Organe wie die Kommission oder das Europäische Parlament, die mit einer originären institutionellen Machtbasis ausgerüstet sind, von einem solchen Führungstrio nicht vereinnahmen lassen.⁵¹

Auch eine feste Gruppe von Mitgliedstaaten, die eine europapolitische Grundausrichtung haben und zu konsistentem gemeinsamem Handeln entschlossen sind, dürfte kaum zu einem »Führungskern« werden können. Prinzipiell stellt sich die Frage, ob ein »Kerneuropa« zur Führung einer Gesamt-EU überhaupt dauerhaft in der Lage wäre. Denn eine solche hochverdichtete Gruppe würde sich nur dann bilden und das damit verbundene EU-interne Konfliktpotential riskieren, wenn ihre Mitglieder überzeugt wären, dass sie wesentliche Interessen nicht mehr im Gleichschritt mit dem Rest der EU verwirklichen können. Bei fundamentalen Unterschieden zwischen einer Gruppe und den übrigen EU-Mitgliedern ist es jedoch unwahrscheinlich, dass Letztere den Führungsanspruch des Kerns für die Gesamt-EU akzeptieren würden.

Müssten sie es hingegen aus materieller Schwäche oder politischer Uneinigkeit und käme es auf diese Weise zu hingennommener Führung, würde sich das Führungsproblem über kurz oder lang von selbst erledigen. Eine »Gefolgschaft wider Willen« ist nicht

⁵⁰ »It is a frequent observation in the interviews that the interests of the larger member states create the frame of reference for European Council negotiations. They tend to set the parameters within which agreements must be sought, and in those cases where especially France, Germany, and Britain see eye-to-eye on an issue, it is extremely difficult to achieve outcomes that diverge from this position« (Tallberg, *Bargaining Power in the European Council* [wie Fn. 13], S. 16); vgl. auch Bunse u.a., »Big versus Small« [wie Fn. 16], die im Hinblick auf den Verfassungskonvent von einem »pro-big state institutional outcome« sprechen (ebd., S. 133).

⁵¹ Beide Einwände würden auch auf eine Sechsergruppe aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und Spanien zutreffen, wie sie Nicolas Sarkozy vor seiner Wahl zum französischen Präsidenten vorgeschlagen hat.

nur, wie oben gezeigt, unvereinbar mit dem Charakter der EU, sie ist, weil unfreiwillig, auch tendenziell instabil. Selbst unter der Annahme, die überlegene »Kerngruppe« wäre dank materieller Ressourcen und Einigkeit stabil, dürfte es deshalb über eher kurz als lang zu einer von zwei möglichen Konsequenzen kommen: Entweder der Rest der EU schließt sich ihr ganz oder teilweise an oder er wird so marginalisiert, dass er nur noch ein Anhängsel der Kerngruppe ist. In beiden Fällen stellt sich das Führungsproblem nicht mehr.⁵²

Neben diesen prinzipiellen Überlegungen bleibt ein pragmatischer Aspekt. Für einen konstanten Führungskern bedürfte es einer »kritischen Masse« von Mitgliedstaaten mit Führungswillen, hoher Kohäsion und genügend materiellen und immateriellen Machtressourcen. Dass diese Bedingungen erfüllbar wären, ist nicht absehbar.

Auf die Frage, wer die EU in welcher Weise mitführen kann, ist deshalb eine abschließende Antwort nicht möglich. Es gibt weder einen Akteur, der zur Alleinführung in der Lage wäre, noch gibt es einen »Führungskern«, der zum Erfüllen einer solchen Funktion über ausreichende Machtressourcen und interne Interessenübereinstimmung verfügte. Mitführung in der EU ist prinzipiell offen, weil sie kein Privileg weniger »Großer« ist.

Sie ist jedoch nicht so offen, dass das unterschiedliche Gewicht der Mitgliedstaaten keine Rolle spielte. Auch für die EU gilt: Führung erfordert Macht, und größere Akteure haben größere materielle, immaterielle und situative Macht. Aber die EU zeichnet aus, dass sie allen Akteuren beträchtliche Mitwirkungs- und Mitführungschancen bietet, und gerade kleinere Akteure können, wie dargelegt, zur Konsens- und Kompromissfindung entscheidend beitragen. Das

⁵² Davon zu unterscheiden ist die hier nicht diskutierte Frage, ob ein »Kerneuropa« nicht nur eine denkbare, sondern auch realisierbare Option wäre, um Stagnation oder gar Regression der Integration zu überwinden bzw. vorzubeugen. Würde es zu »Kerneuropa« kommen, wäre es aber gemäß der im Text entwickelten Argumentation kein Dauerzustand, sondern ein Übergangsphänomen. Denn wenn sich »Kerneuropa« durchsetzt, werden die übrigen EU-Staaten folgen oder »zweitklassig« werden; setzt es sich nicht durch, weil die übrigen ausreichende Gegenmacht entwickeln, kommt es zu einem Schwebezustand, der die EU lähmen oder zerstören könnte. So gesehen könnte man eine Linie ziehen zur funktionellen Logik der Option von Mehrheitsbeschlüssen: Sie fördert die Bereitschaft zum Kompromiss und zum Konsens, weil man davon ausgehen muss, beim nächsten Mal zu den Überstimmten zu gehören. Eine glaubwürdige »Kerneuropa«-Option könnte in ähnlicher Weise wirken und damit ihre riskante Einlösung überflüssig machen.

gereicht der EU nicht nur nach innen zum Vorteil, sondern auch in ihrem Auftreten als globaler Akteur, nämlich als Mitgestalter einer gerechten, nachhaltigen und kooperativen Weltordnung. Für eine internationale Mitführungsrolle im Rahmen eines »effektiven Multilateralismus« (ein Schlüsselbegriff der EU-Sicherheitsstrategie) benötigt die EU Partner. Solche Partner zu gewinnen fällt leichter, wenn man glaubwürdig ist, weil man im eigenen Kreis partnerschaftlich miteinander umgeht.

Mitführen in der EU können und sollen deshalb nicht nur größere Akteure. Zudem gibt es keine konstante Gruppe aus größeren und kleineren Mitführenden. Was stattdessen praktiziert wird, ist differenzierte Projektführerschaft: Das konkrete Vorhaben bestimmt, wer sich mitführend engagiert.⁵³ Das heißt nicht, dass Mitführung in der EU eine beliebige Angelegenheit wäre. Der Integrationsprozess lebt davon, dass zum Kreis der Mitführenden besonders jene zählen, die ressourcenstark und bereit sind, Europa zu kollektiver Souveränität zu verhelfen.

⁵³ Eine Bertelsmann-Forschungsgruppe spricht von »wechselnden Führungscoalitionen« zu einzelnen Kooperationsprojekten. Sie verbindet damit die Erwartung, dass aus der Schnittmenge der beteiligten Länder ein »offener Gravitationsraum« entstehen wird, »der eine Sogwirkung auf weitere EU-Staaten ausüben könnte« (Werner Weidenfeld/Janis A. Emmanouilidis/Almut Metz, *Die strategischen Antworten Europas, Strategiepapier für das X. International Bertelsmann Forum 2006, 22.-23.9.2006*, München: Centrum für angewandte Politikforschung, September 2006, S. 29). Wenn »Schnittmenge« bedeutet, dass ein Stamm von Mitgliedstaaten, die bei allen Projekten dabei sind, den Gravitationsraum bildet, kommt dies allerdings dem von den Autoren abgelehnten Kern-europa-Konzept sehr nahe.

Deutschland – Mitführungsmacht in und für Europa

Kollektive europäische Souveränität auszuüben ist ein elementares deutsches Interesse. Es zu schützen geht nicht ohne eine mitführende Rolle Deutschlands. Noch immer mag es ungewöhnlich sein, das von deutscher Seite her unverhohlen auszusprechen. Der Grund ist klar: Geschichte wirkt nach.

Grob gesprochen sind es drei »G«-Begriffe, die die internationale Position eines Landes und seine Wahrnehmung durch andere determinieren: Gewicht, Geographie und Geschichte. Das Gewicht eines Staates bestimmt sich durch seine materiellen, immateriellen und situativen Machtressourcen. Geographie kann ein situativer Machtfaktor sein,⁵⁴ erhält Bedeutung aber auch durch die Frage, welche Nachbarn ein Staat hat und wie das Verhältnis zu ihnen ist. Geschichte ist deshalb von Belang, weil die Vergangenheit eines Staates sein Verhältnis zu anderen Staaten und ihren Bevölkerungen geprägt hat und weiterhin prägt.

Was im hier behandelten Zusammenhang Deutschland von Frankreich und Großbritannien unterscheidet, ist vor allem der dritte Faktor. Für einen Franzosen oder einen Briten mag es selbstverständlich sein – und Dritte mag es nicht erstaunen – wenn sie für ihr Land eine führende Rolle reklamieren. Für einen Deutschen ist es dies aus gutem Grund nicht.

Das galt bis vor wenigen Jahren auch für den Begriff »nationales Interesse«. Er wurde in Deutschland von Politik, Wissenschaft und Medien lange Zeit gemieden, zum einen, weil im vermeintlich deutschen Interesse im 20. Jahrhundert schreckliche Verbrechen begangen wurden, zum anderen, weil er zur Zeit der Ost-West-Konfrontation angesichts Deutschlands eingeschränkter Handlungsfreiheit und seiner »Einbindung« in die NATO und die EU überholt erschien.⁵⁵

⁵⁴ Zum Beispiel, wenn ein Staat Anrainer oder Transitland von zivilen Handels-, Energie- und Verkehrsrouten ist oder seine Lage militärisch vorteilhaft ist. Umgekehrt kann Geographie selbstverständlich auch Verwundbarkeit bedeuten. Ein durch Klimawandel hervorgerufener Anstieg der Meeresspiegel könnte zahlreiche Küstenregionen unbewohnbar machen, und im Kalten Krieg lagen die beiden Teile Deutschlands an der Nahtstelle der Ost-West-Konfrontation.

⁵⁵ Einer derjenigen, die in dieser Hinsicht schon früh eine Ausnahme bildeten, war Willy Brandt: »Die Bundesrepublik kann natürlich nicht das machen, was man einen ›toten Käfer‹ nennt. Weniger volkstümlich ausgedrückt: sie darf

Inzwischen ist es üblich geworden, von nationalen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu sprechen. Das hat vor allem drei Gründe: Erstens ist Deutschland nicht mehr verwundbar durch seine frühere Teilung und Frontstaatlage; zweitens ist es das Wesen des Zwittercharakters der EU, dass neben supranationalen Organen wie der Kommission die Mitgliedstaaten bestimmen, was Europas Interesse ist; und drittens bringen unsere europäischen Partner Deutschland mittlerweile ein Vertrauen entgegen, das es uns wie anderen erlaubt, nationale Interessen offen als solche zu bezeichnen. Überdies: Deutschland kann das heute nicht nur, es tut gut daran, es zu tun, da ein Verzicht darauf bei Partnern, die in Kategorien nationalen Interesses denken, zu Unterstellungen führen könnte, Deutschland beabsichtige etwas anderes als es offiziell erkläre.

Deutschland hat damit eine Anpassung von Rhetorik und Praxis vollzogen. Denn natürlich hat die Bundesrepublik auch schon zu Zeiten, als es noch nicht so genannt wurde, nationale Interessenpolitik betrieben – und zwar eine ausgesprochen erfolgreiche, wenn man ihren wirtschaftlichen und politischen Aufstieg nach dem Zweiten Weltkrieg, ihre gelungene Verankerung in EU und NATO und die Wiedervereinigung unter friedlichen und demokratischen Vorzeichen betrachtet.

Ähnlich verhält es sich mit der Rolle Deutschlands in der europäischen Integration. Gewicht und Geographie haben der Bundesrepublik von Beginn an eine herausgehobene Position verliehen. Dass dem so ist, belegt die europäische Integration selbst. Denn aus der Sicht der ehemaligen Kriegsgegner ging es nach dem Zweiten Weltkrieg auch darum, wie ein demokratisches und wiedererstarktes (West-)Deutschland in Einklang zu bringen wäre mit ihrem aus bitterer Erfahrung resultierenden Bedürfnis, das Entstehen eines solchen Deutschlands zu kontrollieren. Die Lösung dieser »deutschen Frage« hieß »Einbindung« der Bundesrepublik in die NATO und zivile Integra-

nicht den Anschein erwecken, als habe sie keine eigenen Interessen und keinen eigenen Willen« (Willy Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, Frankfurt a.M. 1968, S. 49). Brandt war, als das Buch erschien, Außenminister der damaligen Großen Koalition.

tion Europas. Ein kleines und schwaches Deutschland hätte dieses Problem gar nicht erst aufgeworfen; es ergab sich und die Art seiner Bewältigung führte zur Integration, weil die Bundesrepublik das wirtschaftlich-technologische Potenzial besaß und es binnen kurzem auch ausschöpfte, um ein gewichtiger Akteur in Europa zu werden.

Als die Mauer fiel, erwies sich die Wirkkraft dieser Lösung. Denn trotz wiederaufflammender Befürchtungen vor einem (noch) größeren, von den Fesseln der Teilung befreiten Deutschland gelang es, die Wiedervereinigung und Souveränität Gesamtdeutschlands einvernehmlich zu regeln. Dass Deutschland in der NATO und EU war und verblieb, war dafür essentiell.

Dieser Rückblick lehrt, wie lange Geschichte nachwirkt und dass es politisch klug ist, dies nicht zu vergessen: Deutschlands Integration ist und bleibt die beste Gewähr dafür, dass sich eine »deutsche Frage« nicht wieder stellt. Aber was für den Ursprungsimpuls der Integration gilt, trifft heute auch für die »deutsche Frage« zu: Weder Frieden in der EU noch die »Einbindung Deutschlands« können zentrale Antriebskräfte der Integration sein. Auch das ist ein Teil der europäischen Erfolgsgeschichte, und kein geringer dazu. Maßgebliche Ursache dafür ist das Vertrauen, das das »verwestlichte« und integrierte Deutschland bei seinen europäischen Partnern genießt. Deshalb kann Deutschland so, wie es sich inzwischen zu seinen nationalen Interessen bekennen kann, jetzt auch eine mitführende Rolle nicht nur ein-, sondern auch offen annehmen.

Souveränität durch Integration

Deutschland kann das auch deshalb, weil sein westlicher, bundesrepublikanischer Teil nach dem Zweiten Weltkrieg einen besonderen Lernprozess durchgemacht hat. Er lässt sich auf die Formel »Souveränität durch Integration« bringen.⁵⁶

Die »Souveränisierung« der Bundesrepublik, die Gewinnung innen- und außenpolitischer Handlungsfreiheit und schließlich die Vereinigung in Form eines souveränen Gesamtdeutschlands, war verknüpft mit ihrer Verankerung in die EU und die NATO. Zu diesem Prozess gab es politisch keine Alternative, und insofern

⁵⁶ Diese Formel und die Darstellung dieses Prozesses findet sich bei Gregor Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, München 1999 (hier zitiert nach der Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1999, S. 18–41).

war er nicht frei gewählt; gleichwohl gilt: Deutschland hat die Erfahrung gemacht, dass Integration nicht weniger, sondern mehr Souveränität bedeuten kann.

Für die Zukunft der EU ist das nützlich. Kollektive Souveränität als Instrument zur nationalen Selbstbehauptung in der Globalisierung – wenn das, wie dargelegt, zum Leitmotiv der Integration im 21. Jahrhundert erkoren würde, könnte das demokratische Deutschland bereits auf Erfahrungen zurückblicken, die es ihm erleichtern würden, sich für eine damit konforme Alltagspraxis in der EU einzusetzen.

Dafür wäre Deutschland auch deshalb prädestiniert, weil es zwar zu den großen Mitgliedstaaten gehört, aber nach der Zeitenwende 1989/90 nicht wieder »zu groß für Europa« geworden ist.⁵⁷ Deutschland ist mächtiger geworden, und zwar vor allem aufgrund eines situativen Machtfaktors. Das Ende des Kalten Krieges hat Deutschland aus der prekären Lage befreit, ein geteiltes Land an der Frontlinie des Ost-West-Konflikts zu sein. Die Befreiung von dieser Verwundbarkeit hat seinen politischen Handlungsspielraum und damit seine Macht mehr vergrößert als der territoriale und demografische Zuwachs durch die Vereinigung.

Wie mächtig Deutschland heute wirklich ist, hängt auch davon ab, für wie mächtig es andere halten. In einer Rangliste setzte das US-Magazin *Newsweek* Deutschland nach den USA auf den zweiten Platz.⁵⁸ Das entspricht weder den tatsächlichen Machtressourcen der Bundesrepublik noch ihrer Selbst-

⁵⁷ Im Gespräch mit Timothy Garton Ash soll Henry Kissinger im Juni 1991 über Deutschland gesagt haben: »zu groß für Europa, zu klein für die Welt«, Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München 1993, S. 562. Derartige Einschätzungen und Befürchtungen fanden sich damals im In- und Ausland. Ein US-amerikanischer Deutschlandkenner hielt das vereinte Deutschland für »quite simply too large for the EC as it now exists« (Steven Muller, »Democracy in Germany«, in: *Daedalus*, 123 [Winter 1994], S. 53). Sein Landsmann Charles William Maynes meinte, Russland und Deutschland seien die beiden einzigen Staaten »that have the power, actual or potential, to bid for a hegemonic position in Europe« (Charles William Maynes, »The New Pessimism«, in: *Foreign Policy*, [Herbst 1995] 100, S. 45). Eine prominent besetzte »Commission on America's National Interests« dachte ebenso (*America's National Interests*, Juli 1996, S. 59). In Deutschland sprach Hans-Peter Schwarz vom wiedergekehrten »Dilemma deutscher Größe und Dynamik«, für das er »keine Endlösung« sehe (Hans-Peter Schwarz, »Das deutsche Dilemma«, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull [Hg.], *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 1: *Grundlagen*, München 1995, S. 84 bzw. S. 97).

⁵⁸ *Newsweek Special Davos Edition*, Issues 2004, Dezember 2003/Februar 2004.

wahrnehmung, und es dürfte auch nicht repräsentativ sein für die Einschätzung Deutschlands durch andere. Aber es weist doch darauf hin, dass Deutschlands Machtpotential erheblich ist.

Allerdings: Macht ist immer relativ, also abhängig von der Macht anderer. Für Deutschland bedeutet das: Es ist stark, wenn Europa stark ist.⁵⁹ Deutschland ist zwar in mancherlei Hinsicht das wirtschaftlich und finanziell stärkste Land der EU, aber da diese Stärke auf dem Binnenmarkt ruht, ist es abhängig von der Prosperität seiner EU-Partner.⁶⁰ Deutschland kann und will nur multilateral, im Verbund mit NATO- und EU-Partnern, mit militärischen Mitteln für seine und die Sicherheit Dritter sorgen.⁶¹ Die EU-Integration ist für Deutschland und seine europäischen Partner der beste verfügbare Schutz vor dem Wiederaufleben nationalstaatlicher Rivalitäten. Im Verbund mit seinen EU-Partnern kann Deutschland am wirkungsvollsten auf sein globales Umfeld einwirken.

Als Bilanz der vorliegenden Untersuchung lässt sich deshalb Folgendes festhalten: Deutschlands nationales Kerninteresse ist es, die EU durch kollektive Souveränität stark zu machen und diese Stärke einzusetzen für eine gerechte, nachhaltige und kooperative Gestaltung der Globalisierung. Dafür muss Deutschland in und für Europa *Mit-Führung* leisten – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Abkürzungen

BND	Bundesnachrichtendienst
EC	European Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EuGH	Europäischer Gerichtshof

59 »Deutschlands nationale Interessen sind am besten in einer handlungsfähigen Europäischen Union durchzusetzen« (*Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2006, S. 45).

60 2005 entfielen 61% der deutschen Direktinvestitionsbestände im Ausland auf EU-Mitgliedstaaten und ca. zwei Drittel der deutschen Warenexporte gingen in EU-Länder, vgl. Statistisches Bundesamt, *Deutschland in der EU 2006*, Wiesbaden 2006, S. 58 bzw. S. 60.

61 »Deutsche Sicherheitspolitik bekennt sich zu einem wirksamen Multilateralismus aus der Überzeugung heraus, dass die Herausforderungen der internationalen Sicherheit nur gemeinsam mit Partnern bewältigt werden können« (*Weißbuch 2006* [wie Fn. 59], S. 34).